

EXP. N.º 00016-2007-PI/TC

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

DE 3 DE ABRIL DE 2009

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Colegio de Economistas de Ucayali (demandante)

contra

el Poder Ejecutivo (demandado)

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio Economistas de Ucayali contra los Decretos Legislativos N.º 977 y 978, expedidos por el Poder Ejecutivo, que modifican parcialmente la Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

**VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**

EXP. N.º 00016-2007-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ECONOMISTAS DE
UCAYALI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de abril del 2009, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, integrado por los magistrados Vergara Gotelli, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayén, Eto Cruz y Álvarez Miranda, y con los fundamentos de voto de los magistrados Vergara Gotelli y Calle Hayen, que se adjuntan, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Economistas de Ucayali contra los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978, expedida por el Poder Ejecutivo, que modifican parcialmente la Ley N.º 27037, Ley de Promoción a la inversión en la Amazonía.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso : Proceso de Inconstitucionalidad

Demandante : Colegio de Economistas de Ucayali

Normas sometidas a control : Decretos Legislativos N.º 977 y N.º 978.

Normas constitucionales cuya vulneración se alega : Artículo 2º inciso 2), 61º, 69º, 74º y 79º de la Constitución

Petitorio : Se declare la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos Nros. 977 y 978.

III. NORMAS CUESTIONADAS

a) Decreto Legislativo N.º 977.

DECRETO LEGISLATIVO N.º 977

DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA LEY MARCO PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto establecer las reglas a las que se sujetarán la dación y renovación de los dispositivos legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.

Artículo 2.- Reglas para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios

La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios deberá sujetarse a las siguientes reglas:

a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado a través de estudios y documentación que permita su verificación. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.

b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia del beneficio, el cual no podrá exceder de seis (6) años. Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de seis (6) años.

d) Tratándose de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios que se otorguen en base a criterios geográficos, el domicilio fiscal y la administración de los contribuyentes beneficiarios deberá encontrarse ubicado dentro de la zona geográfica que se beneficiará.

e) No deberá concederse exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios sobre impuestos indirectos, tasas y contribuciones.

f) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

g) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.

Artículo 3.- Prórroga de la vigencia de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios

3.1. Se podrá aprobar la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.

Dicha prórroga sólo podrá ser otorgada por una única vez.

3.2. Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.

3.3. La Ley o norma con rango de Ley que aprueba la prórroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prórroga tácita.

Artículo 4.- Prohibición de incluir referencias a exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios en contratos sectoriales

No deberá incluirse en los contratos que se suscriban con el Estado al amparo de normas sectoriales, ni en los Convenios de Estabilidad, ninguna disposición que implique el reconocimiento de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios vigentes a la fecha de su celebración.

El goce de tales exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios estará sujeto a las normas especiales que los crearon.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia

El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia el primer día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA.- Evaluación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios vigentes

En un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses contados a partir del mes siguiente de la vigencia del presente Decreto Legislativo, los titulares de los Ministerios cuyo sector goce de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario deberán presentar al Congreso de la República un informe de los resultados de la evaluación que realicen de las exoneraciones,

incentivos o beneficios tributarios vigentes a la fecha de publicación del presente dispositivo, solicitando su prórroga, derogación o un programa de eliminación gradual de los mismos.

TERCERA.- De los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Tratándose de los Apéndices 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 N° 055-99-EF y normas modificatorias, éstos se regirán por lo dispuesto en el inciso a) del artículo 6 de dicho Texto Único Ordenado. No siendo de aplicación lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 3.1 del artículo 3 del presente Decreto Legislativo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogación

Derógase la Norma VII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF y normas modificatorias.

b) Decreto Legislativo N.º 978.

DECRETO LEGISLATIVO N.º 978

DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA ENTREGA A LOS GOBIERNOS REGIONALES O LOCALES DE LA REGIÓN SELVA Y DE LA AMAZONÍA, PARA INVERSIÓN Y GASTO SOCIAL, DEL ÍNTEGRO DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS CUYA ACTUAL EXONERACIÓN NO HA BENEFICIADO A LA POBLACIÓN

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objetivo

El presente dispositivo legal tiene por objeto promover la inversión y el desarrollo de la Región Selva y de la Amazonía, a fin de incrementar prioritariamente la infraestructura y gasto social en ellas, a través de la transferencia de los recursos que se generen como consecuencia de la racionalización de las exoneraciones e incentivos tributarios en los departamentos, provincias y distritos comprendidos en el presente Decreto Legislativo.

Artículo 2.- Racionalización de exoneraciones e incentivos tributarios

La racionalización de exoneraciones e incentivos tributarios comprenderá los siguientes programas:

- i. Programa de sustitución inmediata de exoneraciones e incentivos tributarios.
- ii. Programa de sustitución gradual de exoneraciones e incentivos tributarios.

Artículo 3.- Del destino de los ingresos que se generen por la eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios

Los ingresos a ser transferidos como consecuencia de la racionalización de exoneraciones e incentivos tributarios a que se refiere el presente Decreto Legislativo, serán depositados por la Dirección Nacional de Tesoro Público en una Cuenta Especial intangible que para tal efecto se abrirá en el Banco de la Nación, a nombre de:

- a) Los Gobiernos Regionales correspondientes, en el caso de los Departamentos de Amazonas, Ucayali, San Martín y Madre de Dios.
- b) La Municipalidad Provincial de Alto Amazonas, en el caso de la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto.
- c) Las Municipalidades Provinciales o Distritales de las provincias y distritos de los demás departamentos de la Amazonía, en el caso de estos últimos.

Dichas transferencias se realizarán de conformidad con las normas de tesorería emitidas por la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 4.- Uso de los ingresos generados por la eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios

4.1. Los ingresos depositados en la Cuenta Especial a que hace referencia el artículo precedente, deberán ser utilizados por cada Gobierno Regional o Local prioritariamente en la ejecución de proyectos de inversión y mantenimiento de su infraestructura y en gasto social, de acuerdo a lo contenido en el respectivo Plan de Desarrollo Regional Concertado o Plan de Desarrollo Municipal Provincial o Distrital Concertado, de corresponder.

4.2. Los proyectos de inversión a que se refiere el numeral anterior deberán cumplir con las exigencias establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.

Artículo 5.- Transparencia

5.1 El estado de la Cuenta Especial, así como el uso de los recursos que se transferirán como consecuencia de la racionalización de exoneraciones e incentivos tributarios, deberán ser publicados y actualizados por cada Gobierno Regional o Local en su Portal de Transparencia de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.

5.2 Las publicaciones a que se refiere el numeral precedente no exoneran de las obligaciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

TÍTULO II

PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN INMEDIATA DE EXONERACIONES E INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Artículo 6.- Del Reintegro Tributario del Impuesto General a las Ventas

Exclúyase a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto del ámbito de aplicación del artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF y normas modificatorias, referido al Reintegro Tributario del Impuesto General a las Ventas a los comerciantes de la Región Selva.

Artículo 7.- Del Crédito fiscal especial del Impuesto General a las Ventas

Exclúyase a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, del ámbito de aplicación de lo dispuesto por el numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referido al crédito fiscal especial del Impuesto General a las Ventas.

Artículo 8.- De la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la importación de bienes

Exclúyase a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, del ámbito de aplicación de lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, referida a la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la importación de bienes que se destinen al consumo en la Amazonía.

Artículo 9.- Del monto de transferencia

9.1. Los montos que se transferirán a la Cuenta Especial a que hace referencia el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, como consecuencia de la eliminación de las exoneraciones e incentivos tributarios a que se refieren los Artículos 6, 7 y 8 precedentes, ascenderán anualmente a:

1. Para Amazonas: Diecinueve millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 19'000,000.00)
2. Para Ucayali: Sesenta millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 60'000,000.00)
3. Para Madre de Dios: Diecisiete millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 17'000,000.00)
4. Para las provincias o distritos de los demás departamentos de la Amazonía, incluida la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto: Tres millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 3'000,000.00)

9.2. En el caso del acápite 4 del numeral 9.1, dicho monto se distribuirá entre las municipalidades provinciales o distritales a que se refiere el mismo, considerando los criterios que se determinen por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

9.3. Los montos señalados en el numeral 9.1 serán transferidos conforme a lo que establezcan las normas reglamentarias y se actualizarán anualmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana, contemplado en los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar los respectivos Proyectos de Presupuesto del Sector Público.

Artículo 10.- Del plazo de vigencia

10.1. Lo dispuesto en los artículos 6, 7, 8 y 9 del presente Decreto Legislativo entrará en vigencia a partir del primer día calendario del cuarto mes siguiente al de su publicación

10.2. Las transferencias a que se refiere el artículo 9 del presente Decreto Legislativo se efectuarán hasta el año 2055.

TÍTULO III

PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN GRADUAL DE EXONERACIONES E INCENTIVOS TRIBUTARIOS

Artículo 11.- Eliminación de la exoneración del Impuesto General a las Ventas contenido en el numeral 13.1 del Artículo 13 de la Ley N° 27037

Exclúyase a partir del 1 de enero de 2009 a los Departamentos de Amazonas, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto, así como a las provincias y distritos de los demás departamentos que conforman la Amazonía, de la exoneración del Impuesto General a las Ventas aplicable a la venta de bienes, servicios y contratos de construcción o la primera venta de inmuebles dispuesta por el numeral 13.1 del Artículo 13 de la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Artículo 12.- Programa de sustitución gradual de la exoneración del Impuesto General a las Ventas

12.1. A partir del 1 de enero de 2009 los contribuyentes del Impuesto General a las Ventas comprendidos en el artículo 11 del presente Decreto Legislativo determinarán el impuesto a pagar de acuerdo a las normas que regulan el citado impuesto.

12.2. A partir del 1 de enero de 2009 y hasta el 31 de diciembre de 2012 dichos contribuyentes tendrán derecho a deducir del impuesto a pagar un crédito equivalente a:

- a) En el año 2009: 80% del Impuesto a pagar.
- b) En el año 2010: 60% del Impuesto a pagar.
- c) En el año 2011: 40% del Impuesto a pagar.
- d) En el año 2012: 20% del Impuesto a pagar.

Artículo 13.- Del monto de transferencia

13.1 Los montos que se transferirán a la Cuenta Especial a que hace referencia el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, como consecuencia de lo señalado en el Artículo 11 ascenderán anualmente a:

1. Para San Martín: Sesenta y ocho millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 68'000,000.00)
2. Para Amazonas: Veintiséis millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 26'000,000.00)
3. Para Ucayali: Sesenta y siete millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 67'000,000.00)
4. Para Madre de Dios: Treinta millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 30'000,000.00)
5. Demás provincias o distritos de la Amazonía, incluida la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto: Veintiún millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 21'000,000.00)

13.2 En el caso del acápite 5 del numeral 13.1 del presente Decreto Legislativo, dicho monto se distribuirá entre las municipalidades provinciales o distritales a que se refiere el mismo, considerando los criterios que se determinen por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

13.3 Dichos montos se transferirán conforme a lo que establezcan las normas reglamentarias, de acuerdo a la periodicidad y porcentajes que se indican a continuación:

- * Por el año 2009: 20% del monto total a transferir.
- * Por el año 2010: 40% del monto total a transferir.
- * Por el año 2011: 60% del monto total a transferir.
- * Por el año 2012: 80% del monto total a transferir.
- * Por el año 2013 y hasta el año 2055: 100% del monto total a transferir.

13.4 Los montos señalados en el numeral 13.1 del presente Decreto Legislativo se actualizarán anualmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana, contemplado en los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar los respectivos Proyectos de Presupuesto del Sector Público.

Artículo 14.- Programa de reducción gradual de la exoneración del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo contenido en el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N.º 27037

14.1. Aplíquese a los Departamentos de Ucayali y Madre de Dios el programa de reducción gradual de la exoneración del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo al petróleo, gas natural y sus derivados, contenida en el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, que se indica a continuación:

a) Respecto al Impuesto Selectivo al Consumo, se aplicarán los siguientes factores:

* Por el primer semestre del año 2008	: 0.10
* Por el segundo semestre del año 2008	: 0.20
* Por el primer semestre del año 2009	: 0.30
* Por el segundo semestre del año 2009	: 0.40
* Por el primer semestre del año 2010	: 0.50
* Por el segundo semestre del año 2010	: 0.60
* Por el primer semestre del año 2011	: 0.70
* Por el segundo semestre del año 2011	: 0.80
* Por el primer semestre del año 2012	: 0.90
* Por el segundo semestre del año 2012	: 1.00

b) Respecto al Impuesto General a las Ventas se aplicarán los siguientes factores como crédito fiscal especial contra el Impuesto bruto:

* Por el primer semestre del año 2008	: 0.90
* Por el segundo semestre del año 2008	: 0.80
* Por el primer semestre del año 2009	: 0.70
* Por el segundo semestre del año 2009	: 0.60
* Por el primer semestre del año 2010	: 0.50
* Por el segundo semestre del año 2010	: 0.40
* Por el primer semestre del año 2011	: 0.30
* Por el segundo semestre del año 2011	: 0.20
* Por el primer semestre del año 2012	: 0.10
* Por el segundo semestre del año 2012	: 0.0

14.2. El factor del Impuesto Selectivo al Consumo a que se refiere el inciso a) del numeral 14.1 del presente Decreto Legislativo se aplicará sobre el Impuesto Selectivo al Consumo vigente al semestre que corresponda.

14.3. El crédito fiscal especial a que se refiere el inciso b) del numeral 14.1 del presente Decreto Legislativo se aplicará de acuerdo al siguiente procedimiento:

a) Determinarán el impuesto bruto correspondiente a las operaciones gravadas del mes.

b) Deducirán, del impuesto bruto, el crédito fiscal determinado conforme a la legislación del Impuesto General a las Ventas.

c) Deducirán el crédito fiscal especial. La aplicación de este crédito fiscal especial no generará saldos a favor del contribuyente, no podrá ser arrastrado a los meses siguientes, ni dará derecho a solicitar su devolución.

d) El monto resultante constituirá el impuesto a pagar.

El importe deducido o aplicado como crédito fiscal especial, deberá abonarse a la cuenta de ganancias y pérdidas de las empresas.

Artículo 15.- Del monto de transferencia

15.1 Los montos que se transferirán a la Cuenta Especial a que hace referencia el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, como consecuencia de lo señalado en el Artículo 14 ascenderán anualmente a:

1. Para Ucayali: Cincuenta y cinco millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 55'000,000.00)
2. Para Madre de Dios: Dieciocho millones y 00/100 Nuevos Soles (S/. 18'000,000.00)

15.2. Dichos montos se transferirán conforme a lo que establezcan las normas reglamentarias, a partir del año 2008 en forma acumulativa a razón de una décima parte por cada semestre y a partir del año 2013 el 100%.

15.3. Los montos señalados en el numeral 15.1 se actualizarán anualmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana, contemplado en los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar los respectivos Proyectos de Presupuesto del Sector Público.

Artículo 16.- Del Plazo de vigencia

Las transferencias a que se refieren los artículos 13 y 15 del presente Decreto Legislativo estarán vigentes hasta el año 2055.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reintegro Tributario

En el caso de comerciantes que hubieran gozado del Reintegro Tributario respecto de bienes adquiridos con anterioridad a la vigencia del presente Decreto Legislativo, se considerará a los Departamentos de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, así como a la Provincia de Alto Amazonas del Departamento de Loreto como parte del territorio comprendido en la Región Selva para efecto del consumo en dicha Región a que alude el primer párrafo del artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

SEGUNDA.- Exoneración del Impuesto General a las Ventas en la importación de bienes Tratándose de sujetos que hubieran gozado de la exoneración del Impuesto General a las

Ventas en la importación de bienes al amparo de la Tercera Disposición Complementaria de la Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, con anterioridad a la vigencia del presente Decreto Legislativo, se considerará a los departamentos de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, así como a la Provincia de Alto Amazonas y demás distritos y provincias de la Amazonía, dentro del territorio que comprende la Amazonía para efecto del consumo de tales bienes en dicha zona geográfica a que alude el primer párrafo de la citada Disposición Complementaria.

TERCERA.- Solicitudes de Reintegro Tributario

Las solicitudes de Reintegro Tributario presentadas a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria por los comerciantes de los Departamentos de Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, así como de la Provincia de Alto Amazonas, que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia del presente Decreto Legislativo, así como aquellas que se presenten con posterioridad a dicha fecha, por adquisiciones de bienes en períodos anteriores a ella, se regirán por las normas que regulaban el Reintegro Tributario vigentes a la fecha de adquisición de los bienes.

CUARTA.- De las transferencias dispuestas por la Ley N.º 28575

Respecto de las transferencias dispuestas por la Ley N.º 28575 y normas modificatorias, la Región San Martín podrá acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 del presente Decreto Legislativo en relación a la Cuenta Especial, para lo cual queda facultada a tomar las acciones necesarias con tal fin.

QUINTA.- Normas reglamentarias

El Ministerio de Economía y Finanzas dictará, de ser necesario, las disposiciones reglamentarias para la mejor aplicación del presente Decreto Legislativo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Lo dispuesto en el Título III del presente Decreto Legislativo, será de aplicación siempre que por el ejercicio presupuestal 2007 el Gobierno Nacional transfiera antes del 30 de junio de 2007, a los Gobiernos Regionales y Locales comprendidos en el Título II de este dispositivo, el monto anual señalado en el numeral 9.1 del artículo 9 que les corresponderá a cada uno de ellos como consecuencia de lo señalado en el precitado Título II.

Autorícese al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir vía crédito suplementario los montos provenientes del programa de sustitución inmediata de exoneraciones e incentivos tributarios a que se refiere el Título II del presente Decreto Legislativo de acuerdo a lo previsto en el párrafo anterior.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA.- El monto mínimo de transferencia a que se refiere la Ley N.º 28575 y normas modificatorias se actualizará anualmente sobre la base del Índice de Precios al Consumidor

de Lima Metropolitana, contemplado en los supuestos macroeconómicos utilizados para elaborar los respectivos Proyectos de Presupuesto del Sector Público.

IV. ANTECEDENTES

1. Fundamentos de la demanda

Con fecha 18 de mayo del 2007, el Colegio de Economistas de Ucayali interpone demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978, los mismos que derogan en parte la Ley N.º 27037, Ley de Promoción a la Inversión Privada en la Amazonía.

La demanda se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes argumentos:

- a) El Decreto Legislativo N.º 977, que establece el marco general para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios; contraviene los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley previstos en el artículo 74º de la Constitución Política, toda vez que al momento de aprobarse la Ley Autoritativa N.º 28932, esta no contó con la aprobación de la mayoría calificada de congresistas establecida en el artículo 79º de la Constitución.
- b) El Decreto Legislativo N.º 978 resulta discriminatorio, y consecuentemente vulneratorio de lo establecido en el artículo 2º inciso 2 de la Constitución Política, ya que dicha norma exige que se otorgue un trato diferenciado a quienes se encuentran en una material situación de desigualdad; sin embargo, no existen causas objetivas y razonables que justifiquen otorgar un trato distinto, por ejemplo, a personas que realizan actividades económicas en el departamento de Ucayali, con relación a aquellos que las realizan en el departamento de Loreto.
- c) El Decreto Legislativo N.º 978, al otorgar un tratamiento desigual y más beneficioso a las personas que realizan actividades económicas en determinadas zonas de la Amazonía, afecta la libre competencia, porque la distorsiona en el sentido que otorga una ventaja competitiva “inmerecida” a unas personas frente a otras.
- d) Existe “una reserva de ley formal” en lo referente al establecimiento de un régimen tributario especial para una determinada zona del país, es decir, que solo el Congreso de la República, mediante “ley expresa” podrá aprobar el mismo, no siendo materia susceptible de delegación normativa al Poder Ejecutivo, por lo que los Decretos Legislativos cuestionados regulan una materia constitucionalmente prohibida a este tipo de normas.
- e) El Decreto Legislativo N.º 978, al establecer tratamientos tributarios diferenciados en territorios amazónicos, contraviene lo dispuesto en el artículo 69º de la Constitución, toda vez que pretende dividir la concepción unitaria de la Amazonía que acoge la norma constitucional.

2. Contestación de la demanda

Con fecha 22 de octubre del 2007, el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros contesta la demanda y propone excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante.

2.1) Argumentos de la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante

- a) El inciso 7) del artículo 203 de la Constitución otorga una legitimidad restringida a los Colegios Profesionales, de forma que en el caso concreto no se advierte que los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978 versen sobre materias que son de especialidad de los Colegios de Economistas, de forma que no afectan el ámbito en el que se desarrolla el Colegio Profesional demandante.
- b) En esa dirección, sostiene que los Decretos Legislativos cuestionados no comprenden temas de especialidad del Colegio de Economistas de Ucayali, toda vez que no pueden ampliarse los alcances del término “economía”.
- c) En todo caso, argumenta, en el supuesto que se considere que los Decretos Legislativos son materia de especialidad de los Colegios Profesionales de Economistas, debe apreciarse que la demanda ha sido interpuesta por un Colegio Profesional que no ostenta alcance nacional.

2.2) Argumentos de fondo de la contestación

- a) El Tribunal Constitucional debe limitarse a evaluar la constitucionalidad de los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978, y no la Ley N.º 28932, ya que en dicho supuesto la demanda debió haber sido dirigida al Poder Legislativo.
- b) La Ley N.º 28932 cumple con los exigencias previstas en el artículo 104 de la Constitución, es decir:
 - Delimitación y temporalidad de la Ley N.º 28932.
 - La Ley N.º 28932 no versa sobre materias exclusivas de la Comisión Permanente.
 - Los Decretos Legislativos N.ºs 977 y 978 expedidos en virtud de la Ley N.º 28932, están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.
 - El Poder Ejecutivo ha dado cuenta al Congreso de la República respecto de la totalidad de Decretos Legislativos expedidos en virtud a la ley 28932.
- c) Con respecto a la alegada vulneración del artículo 79.º de la Constitución, la parte demandada manifiesta que esta disposición constitucional constituye una reserva relativa de ley en cuanto al tipo de norma, en la medida que no solo por ley ordinaria expedida por el Poder Legislativo se puede legislar en materia tributaria, sino que tal situación puede viabilizarse por otras normas que también tienen rango de Ley.
- d) Los Decretos Legislativos cuestionados no están otorgando un tratamiento tributario especial en determinada zona, sino que se está incorporando al sistema normativo nacional una Ley marco para el otorgamiento o renovación de beneficios tributarios, además de eliminar beneficios y exoneraciones tributarias en aquellos en donde se ha establecido que tales medidas no han cumplido su finalidad y que, por el contrario, han sido perjudiciales.
- e) Resulta viable y necesaria la vigencia del Decreto Legislativo N.º 977, dado que mediante dicha norma se pretende poner coto a las deficiencias anotadas

precedentemente, llenando los vacíos, subsanando defectos y/o limitando excesos en la legislación existente sobre la materia. Y es que, bajo la consideración de la parte demandada, el referido decreto legislativo pretende impedir que los beneficios tributarios se renueven de manera periódica e indefinida, bajo el argumento que las razones que los generaron permanecen vigentes en el tiempo.

- f) Respecto al Decreto Legislativo N.º 978, menciona que este responde a la necesidad de implementar una política tributaria de racionalización de exoneraciones e incentivos tributarios, la misma que comprende dos programas de sustitución de beneficios: a) Programa de sustitución inmediata de exoneraciones e incentivos tributarios y b) Programa de sustitución gradual de exoneraciones e incentivos tributarios. En esa dirección aduce que los alcances de la eliminación de los beneficios tributarios obedece a criterios y parámetros objetivos, lo que a su vez demostraría la inexistencia de trasgresión alguna al derecho constitucional a la igualdad.
- g) La expedición de los decretos legislativos cuestionados se sustentan sobre la base de lo necesario, idóneo y proporcional, además de obedecer a cuestiones técnicas y de oportunidad, enmarcándose dentro de los parámetros establecidos.
- h) Los derechos tributarios no constituyen en sí un derecho constitucional, ya que si bien la implementación de tales beneficios tienen por finalidad mejorar el nivel de vida de la población entre otros, en muchas ocasiones se ha demostrado que tales medidas no han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creados.
- i) Con relación a la alegada vulneración del artículo 69 de la Constitución, argumenta que por desarrollo sostenible de la Amazonía no debe entenderse únicamente como el establecimiento de exoneraciones o incentivos tributarios, sino como cualquier mecanismo que tenga por finalidad, precisamente, el desarrollo de la Amazonía.

V. FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Si bien el demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los Decretos Legislativos N.º 977 y N.º 978 y, por lo tanto, podría concluirse que el presente proceso debería circunscribirse a determinar la constitucionalidad de dichas normas; este Colegiado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 78º del Código Procesal Constitucional, no puede obviar que la fundamentación de la demanda está dirigida a cuestionar también la Ley N.º 28932, Ley que delegó al Poder Ejecutivo la potestad de legislar mediante Decreto Legislativo sobre materia tributaria, habilitando a prorrogar o eliminar las exoneraciones y los beneficios tributarios vigentes.
2. En ese sentido, en vista que el cuestionamiento central versa sobre si la Constitución permite al Poder Legislativo delegar la potestad legislativa en materia de exoneraciones y beneficios tributarios, el Tribunal Constitucional considera que el análisis de constitucionalidad debe recaer también sobre la Ley N.º 28932, publicada el 16 de diciembre del 2006, específicamente el artículo 2º incisos 1 y 5, que disponen lo siguiente:

“Artículo 2.- Delegación de facultades

En el marco de la delegación, el Poder Ejecutivo está facultado para:

1. Dictar el marco general que defina, en forma transparente, los principios y las reglas que se deberán cumplir para la dación de normas que contengan tratamientos tributarios especiales, incentivos, beneficios o exoneraciones tributarias, así como los criterios para evaluar su eficacia en cuanto al logro de los objetivos para los cuales fueron otorgados y la revisión de la necesidad de su permanencia.

(...)

5. Prorrogar o eliminar las exoneraciones y los beneficios tributarios vigentes sujetos a plazo, previa evaluación de la necesidad de su permanencia”.

Cuestiones procesales previas

3. En primer lugar, este Colegiado considera que debe determinarse si resulta necesario notificar con la presente demanda al Congreso de la República, habida cuenta que se ha estimado necesario valorar la constitucionalidad de la ley autoritativa. Dicho planteamiento surge debido a que tanto el demandante como el demandado coinciden en que el principal cuestionamiento realizado también recae sobre la Ley autoritativa. Más aún si la Ley habilitante debe ser considerada integrante del parámetro de control constitucional de los Decretos Legislativos N.º 977 y 978.
4. En esa dirección, en tanto que la valoración de la constitucionalidad de la norma autoritativa forma parte integrante del análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas; este Tribunal estimó pertinente la participación del Congreso de la República en el presente proceso constitucional. En efecto, mediante Oficio N.º 381-2008-SG/TC, de 26 de mayo de 2008, se remitió al Congreso de la República la Resolución del Tribunal Constitucional, de 19 de mayo de 2008, mediante la cual se le solicitó expresar su posición sobre la aprobación de la Ley autoritativa N.º 28932 en relación con lo previsto en el último párrafo del artículo 79º de la Constitución del Estado.
5. El 5 de septiembre de 2008, el Oficial Mayor del Congreso de la República, mediante Oficio N.º 040-2008-2009-OM/CR se limita a señalar que lo dispuesto por este Tribunal está en trámite. En ese sentido, y dado que ha transcurrido un plazo razonable para que el Congreso cumpla con lo dispuesto en la Resolución de 19 de mayo de 2008, este Colegiado considera pertinente ingresar a resolver la presente demanda de inconstitucionalidad, en tanto que en el proceso de inconstitucionalidad, en estricto, no está de por medio tanto el interés del Congreso de la República sino más bien la preservación de la supremacía jurídica de la Constitución.
6. En segundo lugar, la parte demandada argumenta que los decretos legislativos cuestionados no son materia de especialidad de los Colegios de Economistas. Respecto a este punto, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a los alcances de la legitimidad de los Colegios Profesionales para interponer demandas de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, en la RTC 0005-2005-PI/TC, se sostuvo que:
“La razón que justifica que la Constitución haya otorgado estas facultades a

los colegios profesionales radica en que, debido a la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos y técnicos que caracterizan a las diferentes profesiones (Medicina, Abogacía, Ingeniería, Arquitectura, Contabilidad, Química-farmacéutica, Periodismo, Psicología y Biología, entre otras), estas instituciones se sitúan en una posición idónea para poder apreciar, por una parte, si una determinada ley o disposición con rango de ley –que regula una materia que se encuentra directamente relacionada con los conocimientos de una determinada profesión- vulnera disposiciones de la Norma Fundamental; y, por otra, si resulta necesaria la expedición de una determinada ley que regule las materias que se encuentren relacionadas con los referidos conocimientos.

Así, por ejemplo, el Colegio de Arquitectos no tendría legitimidad para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra una ley que regule sólo temas de hidrocarburos, toda vez que los conocimientos especiales de la profesión de Arquitectura no se encuentran “directamente” relacionados con la materia que regula esta ley cuestionada. De igual modo, un Colegio de Abogados no tendría legitimidad para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra una ley que regule sólo temas de química-farmacéutica, toda vez que los conocimientos especiales de la profesión de abogacía no se encuentran “directamente” relacionados con la materia que regula esta ley cuestionada” (FJ 3).

7. En esa dirección, cabe resaltar que respecto a las exoneraciones y beneficios tributarios, el artículo 79° de la Constitución señala que “(...) [e]n cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas” (*subrayado agregado*). Así, no resulta irrelevante que la propia Constitución establezca, con carácter imperativo, de un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas para la emisión de disposiciones que van a regular materia tributaria. En efecto, dicho requerimiento encuentra fundamento, precisamente, en la especialidad técnica de esta entidad para sustentar la necesidad y legitimidad de la dación de una norma de índole tributaria que haga referencia a beneficios y exoneraciones.
8. Por lo tanto, del artículo 79° de la Constitución puede desprenderse fácilmente la vinculación con la especialidad en materia económica de las normas que versan sobre exoneraciones y beneficios tributarios. De tal manera que la legitimidad para obrar del Colegio de Economistas de Ucayali tiene conformidad con lo previsto en el artículo 203°.7 de la Constitución.
9. Además, debe desestimarse también la alegación de la parte demandada en el extremo que considera que solamente los colegios profesionales de alcance nacional se encuentran legitimados para interponer demandas de inconstitucionalidad. Como quiera que no hay que distinguir donde la disposición no distingue, sobre todo para restringir el acceso a la justicia, dicha interpretación no se condice con lo establecido en el artículo 203° de la Constitución que señala: “[e]stán legitimados para interponer acción

de inconstitucionalidad. (...) 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad”.

El control constitucional de las leyes autoritativas

10. Este Colegiado ha definido las leyes autoritativas como “(...) las prescripciones normativas generales y escritas emanadas del Congreso de la República, conforme a un procedimiento prefijado por la Constitución” (FJ 16)¹. Así, dentro de la clasificación de “leyes ordinarias”, se advierte la existencia de dos subtipos, entre las que se encuentran las leyes autoritativas o habilitantes. En efecto, en la STC 00047-2004-AI/TC se señaló que

“[p]or otro lado, y siempre dentro del tipo de ley ordinaria, nuestra Constitución establece algunos subtipos de la ley ordinaria, con especiales características, pero que en esencia mantienen la condición de ley ordinaria porque su modo de producción es el establecido por la Constitución.

Así, por ejemplo, el artículo 104° de la Constitución se refiere a la ley autoritativa, mediante la cual el Congreso de la República delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos. Dicha ley tiene dos elementos indispensables: la materia específica a delegar y el plazo determinado para ejercer la delegación. A su turno, conforme a los artículos 104° y 101°.4 de la Constitución, el Congreso de la República no puede delegar al Poder Ejecutivo las materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República” (FJ 16).

11. Lo expuesto permite concluir que al ser la ley autoritativa un subtipo de ley ordinaria, aquélla puede ser válidamente cuestionada mediante un proceso de inconstitucionalidad. Llegados a este punto, cabe absolver otra cuestión relacionada ya con los procesos de inconstitucionalidad: la vinculada con el plazo para la interposición de la demanda. Y es que podría resultar oportuno preguntarse sobre si las denominadas leyes autoritativas tienen vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico o si es que estas tienen un plazo de vigencia determinado.

12. Atendiendo a una las características de las leyes autoritativas –al conferirle un plazo determinado al Poder Ejecutivo para que puedan expedir Decretos Legislativos–, puede concluirse que son normas temporales; esto es, normas que cuentan con un periodo de vigencia determinado. En el caso de las leyes autoritativas, la vigencia de las mismas en nuestro ordenamiento vendrá determinada por el plazo conferido al Poder Ejecutivo para que expida los decretos legislativos. El uso por del Poder Ejecutivo agota la delegación de facultades incluso antes de vencido el plazo de la ley autoritativa, una vez que sea publicado el decreto legislativo en el Diario Oficial.

13. Pero una ley autoritativa puede ser también inconstitucional y, por un efecto transitorio en consecuencia, también los decretos legislativos que se dicten precisamente sobre la base de aquélla. Al respecto se ha afirmado en la STC 00047-2004-PI/TC que:

¹ STC 00047-2004-AI/TC.

“(…) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podría darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución” (*subrayado agregado*) (FJ 25).

14. En ese sentido, este Colegiado debe analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la Ley N.º 28932 sobre la base de dos cánones específicos expresamente previstos en el artículo 104° de la Constitución, a saber: 1) el plazo determinado y 2) la materia específica. El primero de ellos, es decir el plazo, parece no exigir mayor análisis en la medida que el artículo 1° de la Ley antes mencionada estableció claramente: “[d]elégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria por un plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú”.
15. Exige mayor análisis, sin embargo, el segundo de los presupuestos habilitantes como es el de materia específica, lo que a continuación se realiza.

Exoneraciones tributarias y regímenes tributarios especiales a determinadas zonas del país

16. En reiterada jurisprudencia, este Colegiado ha considerado a las exoneraciones tributarias como un régimen especial. Así, por ejemplo, en la STC 6567-2006-PA/TC, señaló:

“2. En primer lugar, debe precisarse que en reiterada jurisprudencia este Colegiado ha señalado que “los beneficios tributarios no constituyen en puridad derechos constitucionales para el beneficiado, pues en realidad se trata de regímenes tributarios especiales, cuyo status jurídico distinto determina que su violación o amenaza de violación deba encontrar tutela a través de la jurisdicción ordinaria, y no en sede constitucional” (vid. STC 3143-2006-AA/TC, 0325-2003-AA/TC, 0415-2002-AA/TC y 0499-2002-AA/TC); ello, por cuanto pretender que el Tribunal Constitucional por la vía jurisprudencial extienda una exoneración o cualquier beneficio tributario a supuestos no previstos originalmente por el Legislador, no resulta procedente bajo ningún punto de vista.”
17. Asimismo, sobre los beneficios tributarios ha tenido ocasión de señalarse que estos deben ser de naturaleza temporal y que, más allá de la discrecionalidad con la que cuenta el legislador para otorgarlas, ésta no es absoluta. En efecto, en la STC 10138-2005-AC/TC este Colegiado sostuvo lo siguiente:

“12. Como puede apreciarse, no es posible que en la actualidad una exoneración o beneficio tributario pueda entenderse como que sea otorgada

ad infinitum, pues en caso que la norma legal que lo disponga no establezca plazo de vigencia alguno, automáticamente deberá operar el plazo supletorio a que se refiere el Código Tributario. Ello es así porque si bien es cierto que generalmente los beneficios tributarios responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las cuales normalmente están obligadas a tributar; también lo es que el acto por el cual se otorga un beneficio tributario no es ni puede ser enteramente discrecional, ya que podría devenir en arbitrario. Es imperativo, entonces, que un acto de este tipo se realice no sólo con observancia de los demás principios constitucionales tributarios, sino también que revestir las características de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Lo contrario podría llevar a supuestos de desigualdad injustificada, cuando no de discriminación, lo cual de acuerdo con nuestra Constitución (artículo 2, inciso 2) está proscrito (*Cfr.* STC 0042-2004-AI/TC, FJ 14)”.

18. Dicho esto, pueden entenderse las exoneraciones tributarias como aquel régimen especial de beneficios tributarios establecido de manera discrecional, mas no arbitraria, por el Estado otorgado a determinadas personas o actividades que originalmente deberían tributar; siendo este régimen, por su propia naturaleza, temporal.
19. El artículo 79° de la Constitución sobre el establecimiento de exoneraciones y beneficios tributarios señala que “[l]os representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país”. (*subrayado agregado*).
20. En lo que respecta a la potestad del Poder Legislativo de delegar la función legislativa al Poder Ejecutivo, el artículo 104° de la Constitución dispone que “[e]l Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.
21. Dicho artículo contiene, como es evidente, una remisión directa al artículo 101° de la Constitución, que dispone: “[n]o pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”. La interpretación aislada de esta disposición constitucional nos llevaría a la conclusión que

no pueden delegarse al Poder Ejecutivo, la facultad de legislar solamente en aquellas materias que no pueden delegarse tampoco a la Comisión Permanente; esto es: reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto y de la Cuenta General de la República. Puede observarse que entre estas materias indelegables no figuran expresamente en el artículo 101° de la Constitución, la materia tributaria.

22. No obstante, cabe recordar que las normas constitucionales deben ser interpretadas a la luz de los principios de unidad de la Constitución, corrección funcional, concordancia práctica, fuerza integradora y normativa de la Constitución (*cf.* al respecto, entre otras, la STC 5854-2005-AA/TC). En ese sentido y precisamente en aplicación de dichos principios cabe determinar si existen en la Constitución otras materias indelegables al Poder Ejecutivo. El Tribunal Constitucional entiende que lo previsto en el último párrafo del artículo 79° de la Constitución –el mismo que regula el establecimiento de un régimen o tratamiento tributario especial a determinadas zonas del país– constituye también una materia que sólo puede ser regulada por una ley del Congreso de la República; en otras palabras, una materia que no puede delegarse, a efectos de su regulación, al Poder Ejecutivo.
23. Con anterioridad, el Tribunal Constitucional en la STC 2689-2004-AA/TC (FJ 20) así también lo estimó cuando consideró que
“(…) el principio de reserva de ley en materia tributaria es, *prima facie*, una reserva relativa, salvo en el caso previsto en el último párrafo del artículo 79° de la Constitución, que está sujeto a una reserva absoluta de ley (ley expresa). Para los supuestos contemplados en el artículo 74° de la Constitución, la sujeción del ejercicio de la potestad tributaria al principio de reserva de ley –en cuanto al tipo de norma– debe entenderse como relativa, pues también la creación, modificación, derogación y exoneración tributarias pueden realizarse previa delegación de facultades, mediante decreto legislativo. Se trata, en estos casos, de una reserva de acto legislativo” (*subrayado agregado*).
24. De lo señalado cabe colegir que cuando los beneficios tributarios o la eliminación de los mismos –establecidos con anterioridad– constituya parte integrante de un régimen tributario especial como el que prevé el último párrafo del artículo 79° de la Constitución del Estado, éstos deben encontrarse establecidos en una ley expresa del Congreso de la República, no siendo posible su delegación al Poder Ejecutivo para que éste las regule mediante decreto legislativo. En relación con esto, el Tribunal Constitucional considera que no existe identidad entre “exoneraciones tributarias” y “tratamiento tributario especial”, ya que si bien existe relación entre ellas, no necesariamente se asimilan y no pueden ser utilizadas de manera indistinta. Las exoneraciones tributarias siempre forman parte de un tratamiento tributario especial, pero no todo tratamiento tributario especial necesariamente comprende exoneraciones tributarias.

25. En ese sentido, es claro que cuando las exoneraciones tributarias formen parte de un tratamiento tributario especial a una determinada zona del país, su modificación o eliminación queda comprendida bajo el principio de reserva de ley absoluta. Lo que se justifica por cuanto que el tratamiento tributario especial no puede establecerse sobre la base de criterios subjetivos o de oportunidad política, porque ello quebraría el principio-derecho de igualdad; lo mismo sucede si se eliminara dicho tratamiento especial por cuestiones que no tengan un sustento objetivo y razonable. Precisamente, la votación reforzada (dos tercios de los congresistas) que exige el último párrafo del artículo 79° de la Constitución constituye una garantía y un límite para establecer o eliminar un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.
26. Bajo estas consideraciones es que cabe analizar ahora la constitucionalidad de la Ley N.º 28932, a partir, sobre todo, de lo previsto en el último párrafo del artículo 79° de la Constitución. Puede apreciarse que el artículo 2° de la Ley mencionada establece:
- “Artículo 2.- Delegación de facultades
- En el marco de la delegación, el Poder Ejecutivo está facultado para:
1. Dictar el marco general que defina, en forma transparente, los principios y las reglas que se deberán cumplir para la dación de normas que contengan tratamientos tributarios especiales, incentivos, beneficios o exoneraciones tributarias, así como los criterios para evaluar su eficacia en cuanto al logro de los objetivos para los cuales fueron otorgados y la revisión de la necesidad de su permanencia.
- (...)
5. Prorrogar o eliminar las exoneraciones y los beneficios tributarios vigentes sujetos a plazo, previa evaluación de la necesidad de su permanencia”.
27. Se ha señalado en el fundamento 14 de la presente sentencia que la materia a delegar debe ser específica. En el caso del artículo 2° incisos 1 y 5 puede apreciarse que ésta no es específica en relación con el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país. Debe precisarse que cuando los beneficios tributarios se establecen en supuestos distintos al previsto en el último párrafo del artículo 79° de la Constitución, ellos pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas. Pero no cuando esos beneficios tributarios forman parte de un régimen tributario especial para una determinada zona del país.
28. Y precisamente el artículo 2°.1 y 5 de la Ley N.º 28932 no distingue estos dos supuestos que son distintos; lo cual ha llevado también a que el Poder Ejecutivo dicte los Decretos Legislativos N.º 977 y 978 a eliminar y modificar el tratamiento tributario establecido mediante la Ley N.º 27037, Ley de Promoción de la Inversión de la Amazonía, cuyo objetivo era, como señala su artículo 1° “(...) promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada”, en concordancia con los artículos 68° y 69° de la Constitución que prevé como un deber del Estado fomentar el desarrollo sostenible de la Amazonía. En ese sentido, el artículo 2°.1 y 5 de la Ley N.º 28932 deviene en inconstitucional por cuanto delega al Poder Ejecutivo una materia que por mandato

constitucional queda cubierta por el principio de reserva de ley absoluta y con ella también resultan incompatibles, indirectamente, con la Constitución los Decretos Legislativos N.º 977 y 978.

29. De otro lado, mediante escrito de 25 de febrero de 2008, el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros señala que el Congreso de la República, el 30 de diciembre de 2007, expidió la Ley N.º 29175, “Ley que complementa el Decreto Legislativo 978”. Según el Poder Ejecutivo esta Ley refuerza los argumentos dirigidos a sostener la constitucionalidad de los Decretos Legislativos N.º 977 y N.º 978 (folio 252), en la medida que no deroga ni modifica ambos Decretos Legislativos. Al respecto, el Tribunal Constitucional estima que por mucho que el Congreso de la República haya dictado la Ley N.º 29175, ésta no elimina el vicio de inconstitucionalidad originario que este Tribunal ha identificado en la Ley autoritativa N.º 28932, porque no es a partir de una Ley que se analiza la constitucionalidad de los Decretos Legislativos, sino desde la Ley Fundamental del Estado y, eventualmente, desde el bloque de constitucionalidad tal como dispone el artículo 79º del Código Procesal Constitucional.

Sobre los efectos de la presente sentencia de inconstitucionalidad

30. En el presente proceso, el Tribunal Constitucional ha determinado la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28932 –por vulneración de lo previsto en el último párrafo del artículo 79º de la Constitución– y de las demás disposiciones legales conexas. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 81º del Código Procesal Constitucional, “(...) [c]uando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74º de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia”.
31. El Tribunal Constitucional tiene el deber de prever las consecuencias de sus decisiones y, por tal motivo, teniendo en cuenta la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28932 –por vulneración de lo previsto en el último párrafo del artículo 79º de la Constitución– y de las demás disposiciones legales conexas, dejaría un vacío normativo susceptible de generar consecuencias económicas importantes, dispone una *vacatio sententiae*. Este Tribunal en la STC 010-2002-AI/TC (FJ 103) y en la STC 00030-2004-AI/TC (FJ 13) estableció que:

“(…) tal regla, al autorizar la eventual realización de un nuevo juzgamiento, no limita la posibilidad del Tribunal Constitucional de modular los efectos en el tiempo de su decisión. Es decir, de autorizar que el propio Tribunal, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, pueda disponer una *vacatio sententiae*, y de esa manera permitir que el legislador democrático regule [legisle] en un plazo breve y razonable [sobre la materia] (...)”.

32. En esa medida, la presente sentencia comenzará a surtir efectos una vez que el legislador haya promulgado la norma legal correspondiente, que reemplace la actualmente vigente y que ha sido declarada inconstitucional –así como las leyes conexas–, de tal manera que no quede un vacío legislativo. Por consiguiente, se propone al Congreso legislar la materia regulada por las disposiciones legales inconstitucionales,

respetando, claro está, los principios interpretativos establecidos y desarrollados por este Tribunal en la presente sentencia; particularmente en lo que se refiere a lo previsto en el último párrafo del artículo 79° de la Constitución.

V. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucionales los incisos 1 y 5 del artículo 2° de la Ley N.° 28932.
2. Declarar, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 78° del Código Procesal Constitucional, inconstitucionales los Decretos Legislativos N.° 977, N.° 978, y la Ley N.° 29175.
3. Declarar la *vacatio* de la presente sentencia hasta que el Congreso de la República legisle sobre la materia, respetando la interpretación del Tribunal Constitucional del último párrafo del artículo 79° de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

EXP. N.º 00016-2007-PI/TC
LIMA
COLEGIO DE ECONOMISTAS DE
UCAYALI

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con el debido respeto de la opinión vertida por mis colegas, expreso el siguiente fundamento de voto, precisando y sin desmerecer los fundamentos expuestos por el Magistrado ponente, expreso lo siguiente:

ANTECEDENTES:

Con fecha 18 de mayo del 2007, el Colegio de Economistas de Ucayali, interpone demanda de Inconstitucionalidad, sustentándose en:

- a) El Decreto Legislativo N.º 977, contraviene los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley previstos en el art. 74º de la Constitución

Política, toda vez que al aprobarse la ley autoritativa 28932 (Ley que delega al poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria), esta no contó con la aprobación de la mayoría calificada de congresistas establecida en el artículo 79° de la Constitución.

- b) El Decreto Legislativo N.º 978, resulta discriminatorio y consecuentemente vulneratorio de lo establecido en el artículo 2º inciso 2 de la Constitución política, ya que dicha norma exige que se otorgue un trato diferenciado a quienes se encuentran en una material situación de desigualdad; sin embargo, no existen causas objetivas y razonables que justifiquen otorgar un trato distinto, por ejemplo personas que realizan actividades económicas en el departamento de Ucayali, con relación a aquellos que las realizan en el departamento de Loreto.
- c) El decreto legislativo N.º 978, al otorgar un tratamiento desigual y mas beneficiosos a las personas que realizan actividades económicas en determinada zonas de la amazonía, afecta la libre competencia, porque la distorsiona en el sentido que otorga una ventaja competitiva “ inmerecida”! a unas personas frente a otras.

2. Contestación de la demanda

La Presidencia del Consejo de Ministros contesta la demanda y propone la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante. Centra su posición en que el inciso 7) del artículo 203º de la Constitución otorga una legitimidad restringida a los colegios profesionales, de forma que en el caso concreto, no se advierte que los Decretos N.º 977 y N.º 978, versen sobre materias que son de especialidad de los Colegios de Economistas, de forma que no afectan el ámbito en el que se desarrolla el Colegio Profesional demandante; en todo caso, en el supuesto que se considere que los decretos legislativos son materia de especialidad de los Colegios Profesionales de Economistas, debe apreciarse que la demanda ha sido interpuesta por un Colegio Profesional que no ostenta alcance nacional.

3. Cuestiones procesales

Considero pertinente realizar una consideración de orden procesal respecto de la legitimación procesal activa de los colegios profesionales en general. Al respecto, reitero mi posición expresada en el fundamento de voto emitido en la sentencia del proceso signado con el número 00005-2007-PI/TC del 26 de agosto de 2008 en el que sostengo que el análisis de procedibilidad de las demandas contra normas de alcance nacional, debe estar supeditado a la exigencia de que esta sea interpuesta por un colegio profesional de ámbito nacional o por la respectiva Junta de Decanos según sea el caso. Tal precisión la efectúo atendiendo a la exigencia de la materia de su especialidad que la Constitución Política del Perú requiere en el inciso 7 del artículo 203, en este sentido, si la materia de la norma impugnada es de alcance regional o local estará legitimado para demandar el colegio profesional cercano o adscrito a dicho ámbito, sin embargo si se trata de una ley o norma

con rango de ley con alcance nacional, independientemente del tipo de norma que se impugne (*vgr.* Ley, Decreto Legislativo, Decreto de Urgencia, etc.) estará legitimado para demandarla sólo el colegio profesional a través de su representación nacional con los requisitos que exige el artículo 99° del Código Procesal Constitucional.

De otro lado, como ha señalado este Colegiado en la STC 00027-2005-AI/TC (fs. 9 y ss), no puede decirse que del reconocimiento constitucional de los colegios profesionales no se deriva ninguna consecuencia con relevancia constitucional. Si bien nuestra Constitución, expresamente, no le otorga a los colegios el desempeño de un determinado rol constitucional, ello no quiere decir que estos no cumplan función constitucional alguna. Y es que, a juicio del Tribunal, los colegios profesionales asumen determinadas funciones que, por su previsión y por su propia naturaleza, adquieren carácter constitucional. Dicha función constitucional se desenvuelve en diferentes ámbitos, tales como: a) el procedimiento legislativo, b) la elección de determinadas autoridades públicas y c) la vigencia del principio de supremacía constitucional.

La función constitucional de los colegios profesionales en el procedimiento legislativo se produce desde que la Constitución (artículo 107°) les reconoce el derecho a iniciativa en la formación de leyes. El hecho de que la Constitución les reconozca a los colegios profesionales iniciativa legislativa se sustenta en que, por su especialidad y por los temas con los que normalmente aparecen vinculados, pueden advertir vacíos o deficiencias normativas para prever una legislación adecuada. Esta función constitucional adquiere mayor relevancia en aquellos ámbitos en los cuales el nivel de complejidad y especialización de la materia a regular es tal, que la necesidad de una regulación frente a un vacío o la impronta de una modificación de la ley que la regula, sólo pueden ser advertidos si es que se cuenta con el mismo grado de conocimiento de dichas materias.

La segunda función que la Constitución asigna a los colegios profesionales está vinculada con la *elección de determinadas autoridades públicas*. Sin embargo, la Constitución, aquí, no otorga el mismo reconocimiento a todos los colegios profesionales. En efecto, mientras que en el artículo 153°, inciso 4 se reconoce el derecho de los “demás” colegios profesionales para elegir un miembro para el Consejo Nacional de la Magistratura, el mismo artículo en su inciso 3 reconoce a los Colegios de Abogados del País la facultad de elegir a uno de sus miembros. Del mismo modo, la Constitución ha abierto otros cauces de participación a favor de un colegio determinado, el Colegio de Abogados de Lima, pues, de conformidad con el artículo 179, inciso 3 de la Constitución, éste elige a uno de los miembros para el Jurado Nacional de Elecciones, mientras que la Novena Disposición Final y Transitoria de la Constitución prevé que la renovación de los miembros de Jurado Nacional de Elecciones se inicia con los miembros elegidos por el Colegio de Abogados. Como puede verse, la Constitución, también en el ámbito de la elección de determinadas autoridades públicas, ha otorgado a los colegios profesionales una función constitucional determinada.

De los roles constitucionales de los colegios profesionales, tal vez el de velar por la vigencia del principio de supremacía constitucional sea el de mayor relevancia. Esto por

cuanto la Constitución (artículo 203º7.) y el Código Procesal Constitucional (artículos 98º y 99º) los ha facultado para interponer demandas de inconstitucionalidad en materias de su especialidad. Tal reconocimiento sólo puede justificarse si se considera que – como se ha señalado anteriormente (STC 005-2005-AI/TC, fs.3) debido a la particularidad, singularidad y especialidad de los conocimientos científicos y técnicos que caracterizan a las diferentes profesiones (Medicina, Abogacía y Biología, entre otras), estas instituciones se sitúan en una posición idónea para poder apreciar, por una parte, si una determinada ley o disposición con rango de ley – que regula una materia que se encuentra directamente relacionada con los conocimientos de una determinada profesión - vulnera disposiciones de la Norma Fundamental; y, por otra, si resulta necesaria la expedición de una determinada ley que regule las materias que se encuentren con los referidos conocimientos.

Lo cual, por un lado, significa que los colegios profesionales, si bien tienen legitimidad para interponer demandas de inconstitucionalidad, no pueden cuestionar cualquier tipo de leyes, sino aquellas circunscritas a su ámbito de conocimientos; que esta legitimidad no puede servir de instrumento para viabilizar, soterradamente, intereses particulares, sino mas bien accionar en cautela de intereses generales o que atañen a la sociedad en su conjunto. En todo caso, no debe perderse de vista que la Constitución exige como *conditio sine qua non* el que la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un colegio profesional esté referida a una materia de su especialidad.

Sr.

CALLE HAYEN

Exp. 0016-2007-PI/TC
Huánuco
Colegio de Economistas de Ucayali

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente fundamento de voto por los fundamentos siguientes:

1. Corresponde al Tribunal Constitucional conocer en instancia única la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Economistas de Ucayali contra el Decreto Legislativo 977, que establece la ley marco para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, y el Decreto Legislativo 978 que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población.
2. Es preciso señalar que al momento de la calificación de la demanda de inconstitucionalidad expresé que la demanda era improcedente en atención a la falta de legitimidad de los demandantes conforme a lo establecido en el numeral 7 del artículo 203 de la vigente Constitución Política del Perú, puesto que consideré que el ente legitimado era el colegio de economistas del Perú ya que es el que tiene representación nacional, quedando mi posición como voto singular. En tal sentido, al haberse aprobado mayoritariamente admitir la demanda a trámite llega hoy a mi Despacho, por lo que me veo en la imperiosa necesidad de revisar el fondo del conflicto.
3. De revisado los autos se verifica que en el presente caso se presenta una situación excepcional puesto que si bien el Colegio demandante es uno de representación sectorial se observa que las normas que éste cuestiona le atañen exclusivamente a él puesto que la norma está referida a exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios a los gobiernos regionales o locales de la región de la selva y la amazonía, siendo evidente que la ley, mas que afectar a la generalidad de los colegios de economistas del Perú afecta específicamente al colegio demandante otorgándole la legitimidad para demandar, no pudiendo exigirse, en este caso, por el fondo de la materia cuestionada, que el demandante sea el colegio con representación nacional.

Por lo expuesto entonces explico las razones por las que en este caso singularmente ingreso al fondo de la controversia pese a que el demandante es un colegio con representación sectorial, por lo que concordando con mis colegas considero que la demanda debe de ser estimada, por los fundamentos expuestos en la sentencia en mayoría.

Por todo ello mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad de los incisos 1 y 5 del artículo 2° de la Ley N° 28932.

SS.

VERGARA GOTELLI