



Informe del Decreto Legislativo 1381, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## **INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1381, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA**

### **PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022**

Señora Presidenta:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, en adelante, Grupo de Trabajo, el Decreto Legislativo 1381, que modifica la Ley del Impuesto a la Renta.

Con fecha 16 de setiembre de 2021, fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 161- 2021-2022-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, en atención a la normativa ejecutiva pendiente de ser dictaminada durante los periodos anteriores (2016-2019 y 2020-2021) y en cumplimiento del Acuerdo 054- 2021-2022/CONSEJO-CR, el cual señala que el Congreso de la República debe continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior.

En ese sentido, el presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Grupo de Trabajo del 22 de diciembre de 2021, por los señores congresistas **Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios** presentes en la sesión virtual. Se dio cuenta de la licencia presentada por el Congresista **Eduardo Salhuana Cavides**.

#### **I. ANTECEDENTES**

El Decreto Legislativo 1381 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 24 de agosto de 2018 e ingresó al área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 28 de agosto de 2018, mediante Oficio N° 193-2018-PR; y, el mismo día, remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento de conformidad a lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Por ello, con fecha 29 de marzo de 2021, el Grupo de Trabajo del periodo parlamentario 2020-2021, aprobó por unanimidad el informe que establecía que el Decreto Legislativo 1381 cumplía con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República; sin embargo, no fue dictaminado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República de dicho periodo parlamentario.

En ese contexto, al encontrarse pendiente de aprobación el informe sobre el Decreto Legislativo 1381 con fecha 16 de setiembre de 2021, la actual Comisión de Constitución y Reglamento remite al Grupo de Trabajo el Oficio N° 161-2021-2022-CCR-CR para la emisión del informe correspondiente.

## II. MARCO NORMATIVO

2.1.- Constitución Política del Perú, artículos 101 numeral 4 y 104.

2.2.- Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.

2.3.- Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

## III. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

### *3.1 Respecto a la facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar*

Si bien el monopolio de la legislación corresponde al Congreso de la República, en tanto, el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función; subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa al Poder Ejecutivo en la materia y plazo definidos en la ley autoritativa, según los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Constitución<sup>1</sup> y en cumplimiento del principio de colaboración de poderes, siguiendo lo desarrollado por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, como anota el especialista Cesar Landa:

«Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. **Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104° de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa**”<sup>2</sup>. (el resaltado es nuestro)

Al respecto, nuestra Constitución faculta al Congreso de la República para realizar control posterior de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo. Es decir, ejerce un escrutinio dada su calidad de titular de la potestad legislativa<sup>3</sup> tal como se encuentra desarrollado en

---

<sup>1</sup> Cfr. Landa, Cesar. (2003) Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. University of Nueva York y USAID.

<sup>2</sup> Sentencia de Tribunal Constitucional Peruano. (2004) Expediente N° 0004-2004-CC/TC

<sup>3</sup> Cfr. Rubio Correa, Mario. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993 (Vol. 4). Lima: PUCP. Citado en: Villavicencio, Mónica (2018) Informe de Investigación: Procedimiento de Control sobre la Legislación Delegada.

el artículo 90 del Reglamento del Congreso en cumplimiento de su rol constitucional.

Por tanto, la revisión parlamentaria de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo es la constatación del cumplimiento de un mandato expreso y auditable ex post por parte del Congreso de la República, según lo establecido en la Constitución<sup>4</sup>.

### *3.2 Respecto al control parlamentario sobre los Decretos Legislativos*

En atención al artículo 104 de la Constitución Política del Perú se establece que el Congreso de la República puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo, mediante una ley autoritativa que establezca la materia específica y plazo determinado. Asimismo, dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables de la Comisión Permanente, como reformas constitucionales, aprobación de los tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República, en concordancia con el artículo 101, numeral 4 de la Constitución.

En ese sentido, los Decretos Legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley, en cuanto a su publicación, vigencia, efectos. Además, en atención al artículo 123 de la Constitución es potestad del Presidente del Consejo de Ministros refrendar los Decretos Legislativos y ser aprobados por el Consejo de Ministros en atención al artículo 125 de la Carta Constitucional.

En ese orden de ideas, el procedimiento de Control parlamentario de los Decretos Legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República o a la Comisión Permanente de la normativa expedida en el marco de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de 10 días, precisando de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

### *3.3 Respecto al parámetro de control parlamentario de los Decretos Legislativos*

En atención al artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el

---

Naturaleza y Antecedentes. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República.

<sup>4</sup> Cfr. Delgado Guembes, Cesar. (2012) Manual del Parlamento. Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú, pág. 538.

dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y; b) la Constitución Política.

a) Ley Autoritativa.

Al respecto, la Constitución Política del Perú señala que la delegación de facultades legislativas se realiza en atención a la materia específica y plazo determinado. Por tanto, dentro de los límites de la delegación, el Tribunal Constitucional ha desarrollado lo siguiente:

“Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega (una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma), pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley.”<sup>5</sup>.

En ese sentido, el control parlamentario del Decreto Legislativo debe cautelar que la materia regulada se encuentre dentro de la delegación realizada por la Ley Autoritativa y sea emitido dentro del plazo concedido.

b) Constitución Política

Por otro lado, corresponde que el control parlamentario del Decreto Legislativo tenga en cuenta los principios de presunción de constitucionalidad y conservación de la ley. De manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

En ese sentido, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, éste debe ser riguroso y estricto, mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo,

---

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional. (2015) Sentencia del Expediente N° 0022-2011-PI/TC, fundamento 20.

resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar “la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado” como lo ha señalado el Tribunal Constitucional<sup>6</sup>.

#### IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1381

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo 1381, vía facultades delegadas, actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República, en cumplimiento del mandato constitucional.

##### *4.1 Cumplimiento de requisitos formales de promulgación y control parlamentario*

El Decreto Legislativo 1381 ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas, en armonía con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política; y, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros en cumplimiento del numeral 2 del artículo 125 de la mencionada Constitución.

Por su parte el artículo 90 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente: “El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas: a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación. (...)”.

Al respecto, se puede apreciar del expediente del Decreto Legislativo que este fue publicado el 24 de agosto de 2018 y se dio cuenta al Congreso de la República el 28 de agosto de 2018, mediante Oficio N° 193-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

##### *4.1.1 Análisis de la observancia de la Ley Autoritativa*

A través de la Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, en adelante ley autoritativa, se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada norma.

Los literales a) y k) del numeral 1 del artículo 2 del citado dispositivo legal establecen que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia tributaria y financiera a fin de modificar la Ley del Impuesto a la Renta respecto a la determinación del impuesto a la renta de personas naturales, las retenciones y pagos a cuenta del impuesto por rentas de

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional (2008) Sentencia del Expediente N° 0033- 2007-PI/TC, fundamento 4.

segunda categoría, las normas de precios de transferencia y adecuar la legislación nacional a las mejores prácticas internacionales para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, respectivamente, con la finalidad de simplificar el sistema tributario, reducir la evasión y elusión tributaria y fomentar el uso de comprobantes de pago.

En ese contexto, se expide el Decreto Legislativo 1381 que tiene como objeto modificar el tratamiento aplicable a las operaciones de exportación o importación de bienes en el ámbito de precios de transferencia y a los Países o Territorios de Baja o Nula Imposición, establecer la obligación de realizar pagos a cuenta por las rentas de segunda categoría obtenidas por la enajenación de valores que no estén sujetas a retención y derogar la deducción de gastos por intereses de créditos hipotecarios para primera vivienda.

La referida norma consta de cinco (5) artículos, una (1) Disposición Complementaria Final; y, una (1) Disposiciones Complementarias Derogatorias.

#### *4.1.1 Análisis de la Ley N° 30823 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1381*

Al respecto, cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa estamos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

##### a) Respecto al cumplimiento de materia específica

El Decreto Legislativo 1381, se sustenta en los literales a) y k) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30823. El primero señala la facultad de:

“a) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta respecto a los criterios de domicilio de las personas jurídicas; las rentas presuntas y las tasas para los servicios que hayan sido prestados parte en el país y parte en el extranjero; normas sobre precios de transferencia; venta indirecta de acciones; tratamiento de establecimientos permanentes; criterios para determinar cuándo una entidad constituida en el exterior va a ser contribuyente del impuesto a la renta; deducción de gastos empresariales a fin de que estos no se utilicen indebidamente para generar escudos fiscales o financiar gastos personales, pudiendo efectuar modificaciones sobre normas sectoriales; incorporar cláusulas antielusivas específicas; establecer una tasa especial para dividendos en el marco de contratos de estabilidad jurídica para mantener la carga combinada del 33%; las retenciones y pagos a cuenta del impuesto por rentas de segunda y cuarta categoría; regular el tipo de cambio aplicable a operaciones realizadas por personas naturales y sujetos no domiciliados; obligación de pagar el monto equivalente a la retención en operaciones con sujetos no domiciliados; incorporar una definición de “devengo”; y la determinación del impuesto a la renta de personas naturales, incluyendo renta bruta, renta neta y deducciones, las cuales deberán ser sustentadas con comprobantes de pago, con la finalidad de otorgar seguridad jurídica, reducir la evasión y elusión tributaria, ampliar la base tributaria, simplificar el sistema tributario, mejorar la progresividad del sistema tributario, eliminar posibilidades de arbitraje y fomentar el uso de comprobantes de pago”.

Mientras que el referido literal k), establece la facultad de:

“Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y las mejores prácticas internacionales para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; garantizar la asistencia administrativa mutua con fines fiscales, como la adopción de estándares de acceso, disponibilidad e intercambio de información del beneficiario final de las personas jurídicas y entes jurídicos, previendo que los profesionales del derecho y de las ciencias contables y financieras deban proporcionar dicha información a la autoridad competente cuando accedan a ella en una condición o situación distinta al ejercicio profesional, respetándose los derechos y principios previstos en la Constitución Política del Perú; evitar la doble imposición internacional; y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida en el artículo 143-A de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, sin contravenir lo previsto en el último párrafo de dicho artículo, estableciendo montos mínimos, garantizando estándares internacionales de seguridad informática, y respetando los derechos y principios previstos en la Constitución Política del Perú. Asimismo, implementar mecanismos de transparencia sobre los beneficiarios finales y regular la extinción de sociedades inactivas, para prevenir y combatir el fraude tributario y los delitos económicos.”.

b) Respecto al cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 30823, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1381 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24 de agosto de 2018 y dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1381, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco de los literales a) y k) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, en el plazo de sesenta (60) días calendario.

#### *IV.2 Conformidad con la Constitución Política*

De la evaluación del Decreto Legislativo 1381, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a la Ley de Presupuesto ni a la Cuenta General de la República.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1381 cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

#### **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento; concluye que el Decreto Legislativo 1381, promulgado al amparo de facultades delegadas,

CUMPLE con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 22 de diciembre de 2021