

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1471, DECRETO
LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY
DEL IMPUESTO A LA RENTA Y OTRAS
DISPOSICIONES.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023

Señor presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, el Decreto Legislativo 1471, Decreto Legislativo que modifica la Ley del impuesto a la renta y otras disposiciones, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 29 de abril de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1471 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio N°867-2022-2023-CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 10 de marzo de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Alejandro Aguinaga Recuenco, Arturo Alegría García, Luis Aragón Carreño, Lady Camones Soriano, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Cutipa Ccama, Gladyz Echaíz de Núñez- Izaga, Alex Flores Ramírez, y Martha Moyano Delgado.**

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Mediante Resolución Legislativa N°004-2022-2023-CR, publicado con fecha 16 de noviembre de 2022, se modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República y se incorporara el artículo 92-A, donde mediante la única Disposición Complementaria Final se establece que “*La Subcomisión de Control Político, es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. (...)*”.

Conforme al artículo 90 del Reglamento del Congreso, relativo al procedimiento de control sobre la legislación delegada, el Presidente de la República expide Decretos Legislativos, de acuerdo con las reglas que establece el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, la Subcomisión de Control Político se instaló el día 11 de enero de 2023 y aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria, a los 20 días del mismo mes.

II. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1471, Decreto Legislativo que modifica la Ley del impuesto a la renta y otras disposiciones, al amparo de las facultades legislativas de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

Mediante Oficio 044-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1471 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 04 de mayo de 2020, y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2020-2021, remitió al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Décima Primera Sesión Ordinaria, de fecha 06 de noviembre de 2020.

Sin embargo, mediante Oficio Circular N° 050-2021-2022-ADP-CD/CR, del periodo parlamentario 2021-2022, el Consejo Directivo del Congreso, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, donde dispuso que los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento retornarán a la comisión para su evaluación y pronunciamiento, entre ellos el Decreto Legislativo 1471.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1471 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

- “Artículo 101º, numeral 4.
(...) Son atribuciones de la Comisión Permanente:
4.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República (...).”
- “Artículo 104º.
El 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".

3.2. Reglamento del Congreso

- *Artículo 90°. "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.*
 - b) *Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.*
 - c) *La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".*

3.3. Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

- *Artículo 1.*
Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la presente ley, conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
- *Artículo 2.*
La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:
 - 2) *En materia de política fiscal y tributaria, para suspender temporalmente reglas fiscales vigentes y establecer medidas para la reactivación económica nacional; para establecer disposiciones que faciliten el pago de las deudas tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT); modificar la legislación tributaria respecto del impuesto a la renta en cuanto a procedimiento de*

pagos a cuenta, arrastre de pérdidas, plazos de depreciación, gasto por donaciones; rediseñar, eliminar y/o modificar regímenes tributarios simplificados para los micro y pequeños contribuyentes y otros aplicables a los micro y pequeños contribuyentes; prorrogar y ampliar el ámbito de aplicación del régimen de devolución de la Ley 30296; prorrogar el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones en el marco de la Ley 27269.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO

4.1. Facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar.

El Parlamento es el órgano representativo de la Nación, encargado de la elaboración de leyes, así como el de ejercer control político a las acciones del Poder Ejecutivo; sin embargo, se otorga competencias legislativas al Presidente de la República en materia específica, y plazos definidos en la Ley Autoritativa, tal como lo dispone el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de nuestra Constitución, y en cumplimiento del principio de colaboración de poderes.

Asimismo, establece mecanismos de control posterior, que le otorga la facultad al Congreso de la República, la potestad legislativa para ejercer el desarrollo, análisis e investigación, cumpliendo con su rol constitucional sometiendo la promulgación, publicación, vigencia y efectos de la legislación delegada, al control parlamentario. Así como lo regula el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Por lo que, las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, son fiscalizadas, sometiéndose a la revisión parlamentaria la constatación del cumplimiento de un mandato expreso por parte del Congreso de la República, conforme a lo establecido por nuestra Constitución.

4.2. Control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

Según lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo, mediante Decretos Legislativos, sobre materia específica y dentro de un plazo determinado rigiéndose a la Ley Autoritativa. Asimismo, en relación al mencionado artículo, establece que son materias indelegables a la Comisión Permanente, como reformas constitucionales, aprobación de los Tratados Internacionales, Leyes Orgánicas, Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República, en lo dispuesto con el artículo 101, numeral 4 de la Constitución Política.

En ese sentido, los Decretos Legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la Ley, en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. Además, el artículo 123 de la Constitución establece que, 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 Magna.

En ese contexto, el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República 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.

Por lo que, una vez recibido el expediente, es remitido 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.

4.3. Parámetro de control parlamentario de los Decretos Legislativos

En atención al artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, prescribe 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 dictamen recomendará su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención.

En ese orden de ideas, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los Decretos Legislativos: a) la Constitución Política y, b) la Ley Autoritativa.

a) Constitución Política

Es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de actos normativos, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, el cual corresponde que los controles parlamentarios del Decreto Legislativo prevalezcan 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, tal como lo dispone el artículo 51 de nuestra Constitución, donde señala que, "prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos con la Ley Autoritativa, que dispone que éste debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, 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.

b) 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 en la sentencia recaída en el expediente N°00022-2011-PI/TC, en el fundamento 20, ha desarrollado lo siguiente:

"20. 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 se 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". (el resaltado es nuestro)

En ese contexto, 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 correspondiente.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1471

5.1. Sobre el contenido de las facultades conferidas:

El Decreto Legislativo N° 1471, consta de cinco (5) artículos, una (1) Disposición Complementaria Final, y una (1) Disposición Complementaria Modificatoria, que establece lo siguiente:

- El Decreto Legislativo N° 1471 tiene por objeto establecer, reglas para la determinación de pagos a cuenta del impuesto a la renta de tercera categoría, correspondiente a los meses de abril a julio de 2020 de manera excepcional, con la finalidad de coadyuvar con la reactivación económica y mitigar el impacto de la economía nacional por la declaratoria del estado de emergencia, dictada por consecuencia del COVID-19.
- Hace referencia la incorporación de la quincuagésimo tercera disposición transitoria y final a la Ley, así también señala los pagos a cuenta del impuesto a la renta de tercera categoría correspondiente de abril a julio de 2020, donde establece en qué casos pueden modificar o suspender sus pagos a cuenta por los referidos meses.
- En ese sentido, establece la inaplicación temporal del cuarto párrafo del artículo 85 de la Ley del Impuesto a la Renta.
- Respecto a la Disposición Complementaria Final, establece la vigencia del Decreto Legislativo.

- En relación a la Disposición Complementaria Modificatoria, hace referencia la Única Modificación de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1455, Decreto Legislativo que crea el Programa "REACTIVA PERÚ" para asegurar la continuidad en la cadera de pagos ante el impacto del COVID-19, precisando los alcances y condiciones para acceder al programa Reactiva Perú y el plazo de los créditos del referido programa, estableciendo que estos, podrán ser modificados mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, el Decreto Legislativo 1471 plantea medidas excepcionales, donde habilitan la posibilidad de que los contribuyentes puedan reducir o suspender dichos pagos a cuenta. Se evita así afectar la liquidez de las empresas, comprometer su capital de trabajo o de los recursos que necesitan para afrontar la presente crisis económica, y con la modificación del programa Reactiva pretende fortalecer la verificación eficaz de la información al momento de solicitar el crédito a la empresa del sistema financiero.

5.2. *Sobre cumplimiento de requisitos formales de promulgación y control parlamentario:*

El Decreto Legislativo 1471, promulgado por el Poder Ejecutivo, será materia de análisis de control político, para verificar, si actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República, conforme a lo que establece la Constitución Política.

En ese contexto, la Constitución Política del Perú en el artículo 104, señala que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decretos Legislativos en materia específica y por un plazo determinado establecidos en la Ley Autoritativa.

Asimismo, el artículo 90 del Reglamento del Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República, utilizando como parámetro de control a la Ley Autoritativa, que corresponde a Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19; y a la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1471, fue publicado el 29 de abril de 2020, y se dio cuenta al Congreso de la República el 04 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 044-2020-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.

5.3. *Sobre análisis de la observancia de la Ley Autoritativa:*

A través de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en cuanto a diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, por el término de cuarenta y cinco (45)

días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley; consta de 2 artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes:

- a) En materia de salud.
- b) En materia de política fiscal y tributaria.
- c) En materia de promoción de la inversión.
- d) En materia de seguridad ciudadana y orden interno.
- e) En materia de trabajo y promoción del empleo.
- f) En materia de educación.
- g) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad.
- h) En materia de bienes y servicios para la población.
- i) En materia de protección a los sectores productivos.
- j) En materia de protección cultural y de turismo.

En ese contexto, se verifica que las medidas que establece el Decreto Legislativo 1471 han sido emitidos dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2, de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

5.4. Sobre Análisis de la Ley N° 31011 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1471:

En referencia, para el correcto análisis de la Ley Autoritativa, se evalúa específicamente un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

a) Sobre el cumplimiento de materia específica:

El Decreto Legislativo 1471, se sustenta en la delegación de facultades en esta materia en el artículo 2 numeral 2, estableciendo lo siguiente:

2) En materia de política fiscal y tributaria, para suspender temporalmente reglas fiscales vigentes y establecer medidas para la reactivación económica nacional; para establecer disposiciones que faciliten el pago de las deudas tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT); modificar la legislación tributaria respecto del impuesto a la renta en cuanto a procedimiento de pagos a cuenta, arrastre de pérdidas, plazos de depreciación, gasto por donaciones; rediseñar, eliminar y/o modificar regímenes tributarios simplificados para los micro y pequeños contribuyentes y otros aplicables a los micro y pequeños contribuyentes; prorrogar y ampliar el ámbito de aplicación del régimen de devolución de la Ley 30296; prorrogar el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones en el marco de la Ley 27269.

b) Sobre el cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 31011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la delegación de facultades de legislativas en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, establecido en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1471, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 29 de abril de 2020, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1471, se emitió dentro de las facultades conferidas en el artículo 2 de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

5.5. *Sobre conformidad con la Constitución Política:*

El Decreto Legislativo 1471, ha sido evaluado y se verifica que las medidas aprobadas están conformes con lo establecido por 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 considera que el Decreto Legislativo 1471, cumple con lo dispuesto, y no transgrede la Constitución Política del Perú.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, considera que el Decreto Legislativo 1471, Decreto Legislativo que modifica la Ley del impuesto a la renta y otras disposiciones, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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 31011, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 10 de marzo de 2023.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"