

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1548, DECRETO
LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY
DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS
E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO
RESPECTO A LA DEVOLUCIÓN DEL IGV A
FAVOR DE LOS TURISTAS.**

**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 1548, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo respecto a la devolución del IGV a favor de los turistas, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de abril de 2023.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1548 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio N°2620-2022-2023-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 Sexta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 19 de mayo de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Alejandro Aguinaga Recuenco, Lady Camones Soriano, Waldemar Cerrón Rojas, Hamlet Echevarría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado y Alex Paredes Gonzales.**

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 1548, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo respecto a la devolución del IGV a favor de los turistas, fue emitido al amparo de las facultades legislativas de la Ley N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

Mediante Oficio 095-2023-PR, la Presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1548 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 17 de abril de 2023 y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

- "Artículo 101°, 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 104°.
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° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

- *Artículo 1.*
Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de noventa (90) días calendario en materia de impulso económico para la reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, contados a partir de la vigencia de la presente ley, en los términos a que se hace referencia en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
- *Artículo 2, numeral 2.1, inciso 2.1.3, literal e).*
"2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

2.1 En materia de impulso económico para la reactivación económica:

2.1.3 *En materia tributaria:*

e) *Flexibilizar las condiciones para calificar como establecimientos cuyas adquisiciones dan derecho a la devolución del impuesto general a las ventas a favor de los turistas extranjeros. (...).*

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, sometándose 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, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la 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 1548

5.1. Sobre el contenido del Decreto Legislativo:

El Decreto Legislativo 1548, tiene por objeto la devolución del Impuesto General a las Ventas a favor de los turistas extranjeros, regulado en el artículo 76 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, para así contribuir con la reactivación del turismo receptivo en el país:

"Artículo 76. Devolución del impuesto a favor de los turistas (...)

La devolución se efectúa a través de la SUNAT o de entidades colaboradoras de la Administración Tributaria, o a través de ambas. El reglamento puede establecer los requisitos o condiciones que deben cumplir dichas entidades colaboradoras.

En caso de que los turistas soliciten la devolución del IGV pagado por sus compras de bienes a través de una entidad colaboradora de la

Administración Tributaria, aquella puede cobrar al turista por la prestación de este servicio. Dicha entidad colaboradora solicita a la SUNAT el reembolso de los importes devueltos a los turistas.

(...)

La devolución se realiza respecto de las adquisiciones de bienes que se efectúen en los establecimientos calificados por la SUNAT como aquellos cuyas adquisiciones dan derecho a la devolución del impuesto general a las ventas a favor de los turistas, los cuales deben inscribirse en el registro que para tal efecto implemente la SUNAT, así como no deben haber sido calificados por esta con alguno de los dos (2) niveles más bajos de cumplimiento de los establecidos en la normativa correspondiente. El referido registro tiene carácter constitutivo, debiendo cumplirse con las condiciones y requisitos que señale el reglamento para inscribirse y mantenerse en el mismo.

(...)

El reglamento establece los mecanismos para efectuar la devolución a que se refiere el presente artículo, pudiendo la SUNAT regular, mediante resolución de superintendencia, mecanismos adicionales a los establecidos en aquel, siempre que permitan verificar la entrega al turista del importe devuelto."

Así también, la única Disposición Complementaria Transitoria establece las adquisiciones temporales que dan derecho a la devolución del IGV a favor de los turistas.

Al respecto, el presente Decreto Legislativo tiene como finalidad, que la personas que ingresen al país en calidad de turista, puedan solicitar la devolución del IGV para así incentivar el turismo, debiendo realizar el pago correspondiente por el servicio administrativo ante la SUNAT o la entidad colaboradora de la Administración Tributaria. Asimismo, se establecerá un reglamento con los requisitos que deben cumplir las entidades colaboradoras, las cuales podrán solicitar el reembolso de los importes devueltos a los turistas; a fin de que se verifique la devolución del IGV al turista, la SUNAT regulará mecanismos adicionales a lo que establece el presente Decreto.

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

El Decreto Legislativo 1548, 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° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1548 fue publicado el 16 de abril de 2023, y se dio cuenta al Congreso de la República el 17 de abril de 2023, mediante Oficio N° 095-2023-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 N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de noventa (90) días calendario, materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, en adelante Ley Autoritativa. Asimismo, con respecto a la materia de la delegación de facultades legislativas, son reguladas las siguientes:

- a) En materia de impulso económico para la reactivación económica, abarcando en las siguientes materias:
 - a. En materia de inversión pública.
 - b. En materia de gestión económica.
 - c. En materia tributaria.
 - d. En materia de catastro fiscal.
 - e. En materia de tesoro público.
 - f. En materia de contratación pública.
- b) En materia de modernización de la gestión del Estado

Que contiene la actualización de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; y la Ley 25323, que crea el Sistema Nacional de Archivos. Así también abarca diversas disposiciones y modificatorias en referencia a la modernización de la gestión del Estado.

5.4. *Sobre Análisis de la Ley N° 31696 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1548:*

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:

En ese contexto, se verifica que las medidas que establece el Decreto Legislativo N° 1548 han sido emitido en el marco del artículo 2, numeral 2.1, inciso 2.1.3, literal e), de la Ley N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado

“e) Flexibilizar las condiciones para calificar como establecimientos cuyas adquisiciones dan derecho a la devolución del impuesto general a las ventas a favor de los turistas extranjeros” (...).

(el énfasis es nuestro)

b) Sobre el cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 31696, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 28 de febrero de 2023, 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 noventa (90) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1548 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 16 de abril de 2023 y dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1548 se emitió de acuerdo al marco del literal e), inciso 2.1.3, numeral 2.2, artículo 2 de la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, en el plazo de noventa (90) días calendario.

5.5. Sobre conformidad con la Constitución Política:

El Decreto Legislativo 1548, ha sido evaluado y se verifica que las medidas aprobadas están conformes con lo establecido en el artículo 104, y artículo 101°, numeral 4 de la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a como reformas constitucionales, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

En consecuencia, se considera que el Decreto Legislativo 1548, 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 1548, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo respecto a la devolución del IGV a favor de los turistas, **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 31696, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 19 de mayo de 2023.