

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1516, Decreto Legislativo que uniformiza el costo por el acceso a la estabilidad prevista en los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757.

El presente informe fue aprobado por, en la Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el de de, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1516 que uniformiza el costo por el acceso a la estabilidad prevista en los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el jueves 30 de diciembre de 2021.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

Mediante el Oficio 662-2021-PR, la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1516; el que fue presentado en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de enero de 2022, siendo decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el mismo día, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El referido Decreto Legislativo 1516 contiene tres artículos, una única disposición complementaria final y una única disposición complementaria transitoria. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad tributaria que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757.
- El **artículo 2** modifica el artículo 1 de la Ley 27342, Ley que regula los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757, de acuerdo a lo siguiente:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

- *El artículo 1 de la Ley 27342 establece que, en los convenios de estabilidad jurídica que las empresas receptoras de inversión suscriban con el Estado, al amparo de lo establecido en los Decretos Legislativos 662 y 757, se estabiliza el Impuesto a la Renta que corresponde aplicar de acuerdo con las normas vigentes al momento de la suscripción del convenio correspondiente, siendo aplicable la tasa vigente a que se refiere el primer párrafo del artículo 55 de la Ley del Impuesto a la Renta en ese momento más 02 (dos) puntos porcentuales.*
- El **artículo 3** contempla que, el Decreto Legislativo es refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- La **Única Disposición Complementaria Final** dispone que, el decreto legislativo entra en vigencia al día siguiente de su publicación.
- La **Única Disposición Complementaria Transitoria** dispone que, lo dispuesto en el decreto legislativo es de aplicación para las solicitudes en trámite ante el organismo competente.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) **le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

***potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.*¹**

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁴.

¹ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁵ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) *habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)*”.⁶

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “***en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución***”⁷, mientras que las potestades discrecionales son las que “*permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad*”⁸.

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁶ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁷ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁸ Ídem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)⁹, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal”¹⁰.

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹¹

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁰ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹¹ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹²

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹³

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1

Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita¹⁴. En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada

¹⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

en vigor de ley referida, dentro de los alcances de lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de diciembre de 2021.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1516

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“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***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

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”.***

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1516 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 30 de diciembre de 2021 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de enero de 2022, mediante el Oficio 662-2021-PR; es decir, dicho decreto legislativo cumple el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que la Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de diciembre de 2021, en la que se estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1516 fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2021, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁵ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1516 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) Control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa días calendario, en tres ámbitos. El primero versaba sobre materia tributaria y fiscal; el segundo, versaba sobre materia financiera y el tercero versaba sobre materia de reactivación económica.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1516

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31380	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
MATERIA TRIBUTARIA, FISCAL, FINANCIERA Y DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA A FIN DE CONTRIBUIR AL CIERRE DE BRECHAS SOCIALES	<p>“1. En materia tributaria y fiscal</p> <p>a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes: [...]</p> <p>a.2 Uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero. [...].”</p>

Cuadro de elaboración propia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

A partir del contenido de la Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1516 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene como objeto uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad tributaria que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31380, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal a.2) del numeral 1 de su artículo 3, en lo concerniente a materia tributaria y fiscal.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1516 **sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.**

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **literal a.2 del inciso a. del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 31380**, que otorga discrecionalidad al Poder

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

Ejecutivo para modificar el marco legal del mecanismo de Obras por Impuestos para uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero.

Cabe resaltar que, tal como lo ha detallado la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, existe una necesidad de tal regulación pues el problema público identificado es el siguiente:

“(…)

Los convenios de estabilidad jurídica corresponden a instrumentos de promoción de inversión establecidos, de modo sistemático, en los inicios de la década de los noventa, época caracterizada por la inestabilidad macroeconómica en la que el país atravesaba una situación de hiperinflación, de no pago de la deuda externa, con una desaceleración importante del nivel de actividad económica, un significativo desequilibrio fiscal y un nivel de deuda pública insostenible, entre otras distorsiones económicas, las que aunadas a la presencia del terrorismo interno tuvieron como resultado un nivel de perturbación económica sin precedentes en dicha época⁸; contexto en el cual quedaba largamente justificada la dación de medidas orientadas a garantizar el marco jurídico de las inversiones.

En dicho periodo se adoptaron diversas políticas en el país orientadas a abordar esos desequilibrios macroeconómicos, llevándose a cabo un exitoso plan de estabilización que logró frenar la inflación, ordenar

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

las finanzas públicas, reducir la deuda y dotar de autonomía al banco central para llevar a cabo la política monetaria, sentando las bases para un crecimiento económico sostenido (...)¹⁶.

Tal y como se indica en la exposición de motivos, *“en las últimas décadas se logró estabilizar la economía y promover la responsabilidad fiscal con una gestión macroeconómica eficaz del país, manteniéndose una dinámica positiva de la actividad económica, con bajos niveles de inflación, cuentas fiscales y externas equilibradas y un nivel de deuda sostenible; siendo en la actualidad el Perú una de las economías más estables con mejor performance macroeconómica en la región, condiciones que resultan relevantes para la atracción de inversiones y que en la actualidad difieren de manera importante de las que justificaban la importancia relativa de dichos instrumentos en los inicios de los noventas.”*¹⁷.

Es así que, se busca modificar el artículo 1 de la Ley 27342, Ley que regula los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757, estableciendo que, en los Convenios de Estabilidad Jurídica que las empresas receptoras de inversión suscriban con el Estado, al amparo de lo dispuesto en los Decretos Legislativos 662 y 757, se estabiliza el impuesto a la renta que corresponde aplicar de acuerdo con las normas vigentes al momento de la suscripción del convenio correspondiente, siendo aplicable la tasa vigente a que se refiere el primer párrafo del artículo 55 de la Ley del Impuesto a la Renta más 2 puntos porcentuales.

¹⁶ Exposición de motivos, pp. 5-6.

¹⁷ Ídem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

Por lo tanto, y dentro del margen de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo, este poder del Estado actuó conforme a la facultad legislativa delegada sobre la materia denominada “*tributaria y fiscal*”; ello en cumplimiento a la coordinación entre poderes del Estado, tal como lo es la delegación de facultades¹⁸. De manera tal que, lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1516 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1516 **se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo; en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.**

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) *se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde*

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos”¹⁹.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(…) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”²⁰

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable²¹. El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica²².

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1516 tiene por objeto uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad tributaria que prevén los

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos N° 662 y N° 757. Para ello modifica el artículo 1 de la Ley 27342.

En la exposición de motivos del referido Decreto Legislativo se especifica que, *“(…) Los convenios de estabilidad jurídica (CEJ) suscritos al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757 corresponden a contratos con fuerza de Ley que se rigen por el Código Civil, los cuales son aplicables a cualquier sector económico (sujeto a requisitos de inversión), que conceden la garantía de estabilizar determinados aspectos legales (tributarios entre ellos) tanto a los inversionistas como a las empresas receptoras de la inversión con el objetivo de fomentar la inversión privada en el país. El artículo 40 del Decreto Legislativo 757, por el que se dicta la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, establece que los CEJ pueden tener por objeto garantizar la estabilidad del régimen tributario aplicable a las empresas receptoras de inversión, siempre y cuando el monto total de las nuevas inversiones, recibidas por la empresa sea mayor al 50% de su capital y reservas y esté destinado a la ampliación de la capacidad productiva o al mejoramiento tecnológico”²³.*

Así pues, los CEJ suscritos al amparo de los Decretos Legislativos 662 y 757 han sido una herramienta importante para fomentar la inversión en el país, por lo que, *“(…) a fin de tener un orden de magnitud respecto a la importancia de la inversión comprometida mediante los CEJ de empresas receptoras, debe señalarse que entre los años 1993 al 2020 los montos de inversión comprometida fueron US\$ 14 500 millones³, equivalentes al 11,2% de la inversión extranjera directa (IED) del mismo periodo. Sin embargo, la relevancia de los CEJ como determinante de inversión ha ido menguando en el tiempo conforme el país ha ido incrementando sus fortalezas fiscales y generando*

²³ Exposición de motivos, pp.1.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

confianza en los inversionistas, así, entre los años 1993 y 2000 las inversiones comprometidas en los CEJ representaron un 45,2% de la IED; en el periodo 2001 a 2010, dicho ratio se redujo a 9,9%; mientras que en el periodo 2011 al 2021 la inversión comprometida solo fue un 4,2% de la IED”²⁴.

Por lo tanto, la implementación del decreto legislativo “(...) permitirá equiparar el costo del acceso a la garantía de estabilidad otorgada por el Estado mediante los convenios de estabilidad jurídica de manera de manera similar al establecido para los contratos de garantía de estabilidad sectoriales, con efectos positivos sobre la recaudación”²⁵.

Asimismo, el decreto legislativo no contraviene los preceptos constitucionales, toda vez que, la norma autoritativa faculta al Poder Ejecutivo para uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero.

Por tanto, el decreto legislativo examinado se enmarca en lo dispuesto por el literal a.2 del inciso a. del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 31380, que faculta al Poder Ejecutivo a legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales. **Por lo tanto, encontrándose vigente el presente decreto legislativo, se concluye que el Decreto Legislativo 1516 no contraviene la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.**

²⁴ Ibidem, pp. 2-3.

²⁵ Ibidem, pp. 10.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

V. CUADRO DE RESUMEN

La evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1516 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 30 de diciembre de 2021 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 04 de enero de 2022, mediante el Oficio 662-2021-PR; con lo cual la dación en cuenta del decreto legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de diciembre de 2021, estableciéndose el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1516 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de diciembre de 2021, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

	cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
La Ley 31380, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1516 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal a.2 del inciso a. del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 31380.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1516, Decreto Legislativo que uniformiza el costo por el acceso a la estabilidad prevista en los Convenios de Estabilidad Jurídica al amparo de los Decretos Legislativos N° 662 y N° 757, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con 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 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1516, DECRETO LEGISLATIVO QUE UNIFORMIZA EL COSTO POR EL ACCESO A LA ESTABILIDAD PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AL AMPARO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS N° 662 Y N° 757.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima,