

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1716, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 813, Ley Penal Tributaria.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** de los parlamentarios presentes, en la Décima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 17 de abril de 2026, contando con los votos a favor de los congresistas Carmen Patricia Juárez Gallegos, Isaac Mita Alanoca, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Fernando Rospigliosi Capurro; y con la licencia del congresista Wilson Soto Palacios.

En la misma sesión, por unanimidad de los parlamentarios presentes se aprobó la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1716, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 813, Ley Penal Tributaria, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el miércoles 4 de febrero de 2026.

Mediante el Oficio N° 054-2026-PR, el Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1716, el cual fue ingresado al Área de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Trámite Documentario del Congreso de la República el 5 de febrero de 2026; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 6 de febrero de 2026.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1716 tiene 5 artículos. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** establece que, la finalidad es modificar el Decreto Legislativo 813, Ley Penal Tributaria, a efectos de adecuar y actualizar los tipos penales relacionados con los comprobantes de pago, incorporando expresamente la modalidad de comprobantes de pago electrónicos en concordancia con el proceso de transformación digital. Asimismo, dispone la inclusión de nuevas figuras sancionadoras vinculadas a la disposición indebida, así como a la falsificación o alteración de las constancias de depósito correspondientes a las operaciones comprendidas en el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias.
- El **artículo 2** precisa que, para su aplicación, debe tenerse en cuenta que toda referencia a la Ley Penal Tributaria debe entenderse efectuada al Decreto Legislativo 813.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

- El **artículo 3** dispone la modificación del artículo 5-A y el numeral 1 del artículo 7 de la Ley Penal Tributaria, en los términos siguientes:

Artículo 5.A. En ese marco, se establece que será sancionado con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años, así como con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa, quien, con conocimiento de su falsedad, proporcione información falsa al momento de su inscripción o modificación de datos en el Registro Único de Contribuyentes, con el propósito de habilitarse para realizar trámites orientados a la emisión electrónica de comprobantes de pago, guías de remisión, notas de crédito o notas de débito, o para obtener autorización de impresión de dichos documentos

Artículo 7 numeral 1 que regula el requisito de procedibilidad, señalando que, en los casos de delitos tributarios, el Ministerio Público procederá a formalizar la Investigación Preparatoria únicamente previa emisión de un informe motivado por parte del Órgano Administrador del Tributo. Asimismo, se establece que, respecto de los delitos tipificados en los artículos 5-A, 5-B, 5-C y 5-E de la Ley Penal Tributaria, corresponde la elaboración de un informe de hechos.

- El **artículo 4** incorpora el artículo 5-E a la Ley Penal Tributaria, aprobada por Decreto Legislativo N.º 813, incorporando un nuevo tipo penal sancionado con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años, así como con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa, en los siguientes supuestos:

1. Cuando el obligado, conforme a la normativa que regula el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias, a efectuar el pago correspondiente a las operaciones comprendidas en dicho régimen, falsifica o adultera la constancia que acredita la realización del depósito, con la finalidad de sustentar el traslado de bienes vinculados a tales operaciones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

2. Cuando se presenta, ante el órgano administrador del tributo, una constancia falsa o adulterada por el mismo, para acreditar indebidamente el cumplimiento del depósito respecto de operaciones sujetas al referido Sistema y justificar así el traslado de bienes.
- El **artículo 5** dispone el refrendo por el Presidente del Consejo de Ministros y por la Ministra de Economía y Finanzas, conforme a lo dispuesto en el marco constitucional vigente.

III. **MARCO CONCEPTUAL**

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

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.**

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 potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.²

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.

¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

² 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En 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. [...]”³

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 Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

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”.⁶ 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 (...)”⁷***.

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.

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ 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.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

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”**⁸, 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.”**⁹

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)¹⁰, 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.”**¹¹

⁸ 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.

⁹ Ídem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

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.¹²

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

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido

¹² 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 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, 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 cuales 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 este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

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).¹⁴

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
--	---------------------	-----------------------	---------------------

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ 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 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

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 implícita.¹⁵ 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 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional. Esta ley autorizó al Poder Ejecutivo a emitir decretos legislativos dentro de los ámbitos materiales expresamente delimitados y por el plazo establecido en la propia ley, en concordancia con lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú. Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de diciembre de 2025.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1716

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1716, conforme a las siguientes secciones:

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 Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

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 1716 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el miércoles 4 de febrero de 2026 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el jueves 5 de febrero de 2026, con el Oficio N° 054-2026-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera 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 el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32527, publicada el 15 de diciembre de 2025 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 60 días

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1716 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de febrero de 2026, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y con 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.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1716 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El 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 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 sesenta días calendario, en materias vinculadas a seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32527 y la submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1716

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32527	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
MATERIA SEGURIDAD CIUDADANA, LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, CRECIMIENTO ECONÓMICO RESPONSABLE Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	<p>“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas</p> <p>2.2. Crecimiento económico responsable</p> <p>2.2.2</p> <p>[...]</p> <p><i>Modificar el artículo 5-A y el numeral 1 del artículo 7, así como incorporar los artículos 5-E y 5-F en el Decreto Legislativo 813, Ley Penal Tributaria, a fin de adecuar y fortalecer el marco penal tributario frente a la emisión electrónica de comprobantes de pago y documentos complementarios, e incorporar tipos penales orientados a perseguir y sancionar nuevas modalidades de fraude tributario vinculadas a la disposición indebida de fondos del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) y a la falsificación o adulteración de constancias de depósito del referido sistema.</i></p> <p>[...]”</p>

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32527 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1716 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1716 tienen por objeto modificar la Ley Penal Tributaria para actualizar los tipos penales relacionados a los comprobantes de pago, a través de la inclusión de los comprobantes electrónicos, debido a la transformación digital; además considera figuras relacionadas con disposiciones indebidas, falsificaciones o

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

adulteración de constancias de depósito de operaciones sujetas al Sistema de Pago de Obligaciones Tributarios.

Es así que, de una revisión detallada de las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1716, se advierte que éstas se enmarcan plenamente en la materia específica señalada en el literal 2.2.2 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 32527, referida a la modificación del artículo 5-A y del numeral 1 del artículo 7, así como la incorporación de los artículos 5-E y 5-F en el Decreto Legislativo 813, Ley Penal Tributaria, con la finalidad de adecuar y fortalecer el marco penal tributario en relación a la emisión electrónica de comprobantes de pago y documentos complementarios, así como la incorporación de tipos penales orientados a perseguir y sancionar nuevas modalidades de fraude tributario vinculadas a la disposición indebida de fondos del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) y a la falsificación o adulteración de constancias de depósito del referido sistema.

De esta manera, se verifica una concordancia entre la materia delegada y lo normado por el decreto legislativo examinado; en consecuencia, no existe un exceso de las facultades delegadas que otorgó este Congreso al Poder Ejecutivo. **Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1716 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

En esa línea de ideas, de la revisión del Decreto Legislativo 1716, esta Subcomisión advierte que la norma actualiza el marco penal tributario mediante la modificación del Decreto Legislativo 813 – Ley Penal Tributaria, incorporando supuestos vinculados a los comprobantes de pago electrónicos, así como figuras punitivas relacionadas con la falsificación o adulteración de constancias de depósitos de operaciones del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT).

Cabe precisar que dichas modificaciones se encuentran orientadas a actualizar la legislación penal para perseguir y sancionar el fraude tributario, en concordancia con la habilitación contenida en el literal 2.2.2 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 32527, que faculta al Poder Ejecutivo a adoptar medidas destinadas a fortalecer la lucha contra la evasión y elusión tributaria y optimizar los mecanismos de fiscalización y recaudación.

En ese sentido, el Decreto Legislativo 1716 introduce modificaciones e incorpora nuevos supuestos a la Ley Penal Tributaria, que encajan correctamente dentro de las facultades otorgadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo; debiendo precisar que, en las facultades otorgadas se contempla la incorporación del artículo 5-F¹⁷, con la finalidad de tipificar nuevas conductas vinculadas al sistema de detracciones del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) para fortalecer el marco penal tributario, lo que no ha sido considerado en el dispositivo bajo estudio.

Ahora bien, la exposición de motivos del decreto legislativo estudiado sustenta que el problema público que se pretende solucionar, es el siguiente:

“[...]”

¹⁷ Página 144 del dictamen, en el expediente <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU0MTY3/pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

*Cabe destacar que en el último año, existe una masificación en la utilización de comprobantes de pago electrónicos. Así, la SUNAT ha desarrollado un programa para promover la emisión de comprobantes de pago electrónicos, el cual se inició con la emisión electrónica en forma voluntaria para pasar luego a la designación gradual de emisores obligados a emitir comprobantes de pago de forma electrónica, extendiéndose a diversas operaciones emitidas por personas que conforman otro universo distinto al de los contribuyentes que realizan determinadas operaciones [...]*¹⁸

Asimismo, se enfatiza la necesidad de emitir esta norma, al precisar que:

[...]

*Sin embargo, no se ha tomado en cuenta que, como resultado de los procedimientos de fiscalización realizados por parte del Órgano Administrador del Tributo, se han detectado casos cuyas conductas responden a un tipo penal de mera actividad o de peligro, en los que no corresponde determinar perjuicio fiscal o evaluar indicios de defraudación tributaria [...]*¹⁹

De lo citado se demuestra la necesidad que existía para abordar tal problemática, verificando esta Subcomisión que el decreto legislativo estudiado versa, exclusivamente, sobre la materia delegada, no habiendo un exceso de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo al momento de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1716 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las

¹⁸ Página 8 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1716. Visto en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2026/DL-1716-2026-OF.pdf

¹⁹ Página 9 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1716. Visto en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2026/DL-1716-2026-OF.pdf

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

facultades legislativas al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32527, 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 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.*”²⁰

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 [...]”*²¹

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Por otro lado, 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 *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²² El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²³

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1716 tiene como objeto modificar el Decreto Legislativo 813, Ley Penal Tributaria, incorporando los comprobantes de pago electrónicos, así como la inclusión de figuras punitivas relacionadas a la falsificación o adulteración de constancias de pago en el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT).

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política²⁴, *toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena prevista en la ley.*

Por ello, teniendo en cuenta lo dispuesto en la norma constitucional, es necesaria la tipificación de estos nuevos supuestos en la Ley Penal Tributaria; para fortalecer el marco penal tributario frente a nuevos tipos penales relacionados a la utilización de comprobantes de pago electrónicos, así como al uso indebido del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT); considerando que, afectan los fondos de la recaudación tributaria a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²⁴ Literal d, del numeral 24 del artículo 2.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Asimismo, los fundamentos 4 y 5 de la STC recaída en el expediente 2192-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional sobre la potestad sancionadora establece que:

"[el] principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, [...] que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...].

Este Colegiado también ha establecido que: "[...] no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta [...]."

El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal."

La Exposición de Motivos señala que, en el último año, se ha producido una masificación en la utilización de comprobantes de pago electrónicos, extendiéndose progresivamente la obligación de emitirlos a diversos sujetos y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

operaciones, lo cual ha generado nuevos riesgos de incumplimiento tributario. Asimismo, se precisa que como resultado de los procedimientos de fiscalización se han detectado conductas que no se encontraban adecuadamente previstas en el marco penal vigente, lo que justifica la necesidad de adecuar la Ley Penal Tributaria.

Por ello, la norma propuesta se basa en el aumento de la masificación de comprobantes de pago electrónicos, donde gran número está no habidos o no hallados, debido a que contienen información falsa; por ello ha considerado la necesidad de actualizar el artículo 5-A del Decreto legislativo 813²⁵.

No obstante, se modifica el numeral 1 del artículo 7 de la Ley penal Tributaria, exigiendo la emisión de un informe de hechos de los delitos contenidos en los artículos 5-A, 5-B, 5-C y 5-E para su incorporación en la Ley penal Tributaria; con la finalidad de sustentar las denuncias²⁶.

En el caso del artículo 5-E se considera un nuevo tipo penal, para sancionar las falsificaciones o adulteraciones de las constancias de detección; considerando que afectan la recaudación tributaria²⁷.

Asimismo, en la exposición de motivos se señala la necesidad de tener en cuenta que²⁸: *en el año 2024, el incumplimiento tributario en el IGV representó 3.2% del Producto Bruto Interno - PBI, lo que equivale a S/ 34 321 millones de soles, en el caso del Impuesto a la Renta empresarial la cifra es de 6,1% del PBI, lo que representa S/ 66 272 millones de soles, en conjunto en ambos impuestos el incumplimiento asciende al 9,3% del PBI, lo que equivale a S/ 100 593 millones de soles.*

²⁵ Página 14 del expediente <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU0MTY3/pdf>

²⁶ Página 14 del expediente <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU0MTY3/pdf>

²⁷ Página 14 del expediente <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU0MTY3/pdf>

²⁸ Página 14 del expediente <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU0MTY3/pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

Como podemos observar, esta situación afecta la recaudación tributaria, por ello es necesario fortalecer el marco penal tributario y reforzar la capacidad del Estado para frente a estas nuevas modalidades de evasión fiscal debido a la informalidad que afecta el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT).

En tal sentido, la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1716 tiene por finalidad garantizar la protección del interés fiscal, asegurar la correcta determinación y recaudación de la deuda tributaria, y consolidar el principio de legalidad en materia penal tributaria, tipificando de manera expresa conductas que afectan el adecuado funcionamiento del sistema tributario.

De lo expuesto, la Subcomisión de Control Político evidencia que el decreto legislativo estudiado se alinea correctamente a la Constitución Política del Perú, **superando así el control de evidencia.**

V. CUADRO DE RESUMEN

De 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>Decreto Legislativo 1716, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 813, Ley Penal tributaria fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el miércoles 4 de febrero de 2026 y dado cuenta el jueves 05 de febrero de 2026 al Parlamento por parte del Presidente de la República, mediante</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

	Oficio N° 054-2026-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31380, publicada el 15 de diciembre de 2025 en el Diario Oficial “El Peruano, estableció el plazo de sesenta días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1716 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el miércoles 4 de febrero de 2026, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple con lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y con el artículo 104 de la Constitución Política.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Ley autoritativa, Ley N° 32527, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional.	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1716 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal 2.2.2 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 32527, el cual autoriza al Poder Ejecutivo a modificar el artículo 5-A y el numeral 1 del artículo 7, así como incorporar los artículos 5-E y 5-F en el Decreto Legislativo 813, Ley Penal Tributaria, a fin de adecuar y fortalecer el marco penal tributario frente a la emisión electrónica de comprobantes de pago y documentos complementarios, e incorporar tipos penales orientados a perseguir y sancionar nuevas modalidades de fraude tributario vinculadas a la disposición indebida de fondos del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) y a la falsificación</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1716, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 813, LEY PENAL TRIBUTARIA.

	o adulteración de constancias de depósito del referido sistema.
--	---

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1716, Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo N°813, Ley Penal Tributaria. **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 32527, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional.

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

Lima, 17 de abril de 2026