

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de junio de 2026, con el voto **a favor** de los congresistas: ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; CALLE LOBATÓN, Digna; JUÁREZ CALLE, Heidys Lisbeth; ESPÍRITU CAVERO, Raúl; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; MITA ALANOCA, Isaac; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot; LUQUE IBARRA, Ruth; PALACIOS HUAMÁN, Margot y; ALVA PRIETO, María del Carmen, miembro accesorio, en reemplazo de LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín. No hubo votos **en contra**. Votó **en abstención** el congresista: QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 22 de enero de 2022 se publicó en el diario oficial El Peruano, Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.

Mediante Oficio N° 018-2022-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1521 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 25 de enero de 2022, siendo remitido en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio N876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, puso en conocimiento de la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de julio de 2024¹, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1521, **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 31380, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

En tal sentido, corresponde ahora a esta comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política como en el Reglamento del Congreso de la República y en la norma autoritativa (Ley 31380).

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

¹ Información disponible en:

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Constitucion/files/dl1521.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

“Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

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 reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[...]”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]”.

“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”.

2.2. Reglamento del Congreso de la República

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

“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.

[...]

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”.

2.3. 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

“Artículo 1. Finalidad de la delegación de facultades legislativas

La presente ley tiene por finalidad otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica; con la finalidad de fortalecer la actuación del Poder Ejecutivo en materia de gestión económica y tributaria, así como en la lucha contra la evasión y elusión tributaria, para contribuir con el cierre de brechas sociales prioritarias para lograr el bienestar de la población.

Artículo 2. Plazo de la delegación de facultades legislativas

El plazo que tiene el Poder Ejecutivo para legislar sobre las materias a las que hace referencia el artículo 3, es de noventa (90) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

Artículo 3. Materias de la delegación de facultades legislativas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar por el plazo previsto en el artículo 2, sobre las siguientes materias:

1. En materia tributaria y fiscal

a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:

[...]

a.5 Modificar el Código Tributario a fin de:

[...]

iv. Modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.

[...]”

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Parámetros que rigen el control parlamentario de la legislación delegada

La Constitución Política en el artículo 104, permite que el Congreso de la República delegue su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, pero establece la obligación de que el presidente de la República de cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo. Esta obligación se sustenta en el deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes; así como la obligación de evaluar que las normas emitidas se ajusten a las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos; es decir, la ley autoritativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

En tal sentido, dicho mandato constitucional es desarrollado en el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, que establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la delegación de facultades contenida en la ley autoritativa, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política².

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

La aplicación de los parámetros mencionados precedentemente comprende dos ámbitos de control: **a) control formal**, relacionado con el cumplimiento de los plazos y requisitos formales previstos en el Reglamento del Congreso de la República y el plazo de delegación, conforme a lo dispuesto en la ley autoritativa y **b) control material**, implica evaluar la compatibilidad del decreto con la Constitución Política y con las materias expresamente delegadas; es decir un control sustantivo de los

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

decretos legislativos. A continuación, se desarrolla la evaluación del Decreto Legislativo 1521.

3.2. Control formal

El artículo 90 del Reglamento del Congreso regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa las siguientes reglas:

- 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 publicación³.
- 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.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1521 fue publicado el 22 de enero de 2022, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de enero de 2022, mediante Oficio N° 018-2022-PR, con lo cual, el ingreso 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.

³ Cabe precisar que, el cálculo de los tres días, para la remisión del Decreto, por práctica parlamentaria, se computa en días hábiles.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo). En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso, dentro del ámbito de su autonomía, decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

El plazo de delegación previsto en el artículo 2 en 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, es de 90 días calendario, lo que significa que, el Poder Ejecutivo debe emitir los decretos legislativos dentro del referido plazo.

En el presente caso, se aprecia que, la Ley 31380 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de diciembre de 2021, a partir de los cuales se computa el plazo de delegación. Mientras que, el Decreto Legislativo 1521 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de enero de 2022, esto es, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

En tal sentido, se concluye que el Decreto Legislativo, materia del presente control, ha cumplido con los plazos exigidos en el control formal.

3.3. Control material

3.3.1. Control de compatibilidad con la Constitución Política del Perú

Para realizar el control material, corresponde examinar la compatibilidad del Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

del Código Tributario, con la Constitución Política; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

A efectos de realizar este control, es preciso conocer el contenido del Decreto Legislativo 1521, que se puede resumir en los siguientes puntos:

- El objeto del Decreto Legislativo es modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.
- Para ello, el Decreto Legislativo modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Legislativo 816, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo 133-2013-EF, estableciendo reglas generales aplicables a la dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. Igualmente, dispone que dichas medidas deberán sustentarse en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto de los contribuyentes no beneficiados.
- Adicionalmente, mediante el referido Decreto Legislativo, se establece que las exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios deben ser acordes con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional y que no deberán concederse beneficios tributarios sobre impuestos selectivos al consumo ni sobre bienes o servicios que dañen la salud y/o el medio ambiente.
- Asimismo, dispone que el articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

los indicadores, factores y aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, así como el plazo de vigencia, el cual no podrá exceder de tres años.

- Del mismo modo, establece que toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres años y precisa que, para la aprobación de la propuesta legislativa, se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Además, dispone que toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma. Además, establece reglas para la aprobación de prórrogas, beneficios aplicables a zonas determinadas del país, obligaciones vinculadas a la emisión de comprobantes de pago y la publicación de información relacionada con los beneficiarios de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios por parte de la Administración Tributaria.
- El Decreto Legislativo es refrendado por la Presidenta del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- La Disposición Complementaria Transitoria, establece que la Administración Tributaria tiene un plazo de hasta dos años para publicar la información relacionada a las exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios que hubieran entrado en vigencia antes del 1 de enero de 2020. Y, en su Disposición Complementaria Final, establece que el Decreto Legislativo entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

En este sentido, corresponde ahora 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

A efectos de realizar esta evaluación, el Tribunal Constitucional, en distinta jurisprudencia ha señalado que, cuando se realiza este examen, efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible, en aplicación de los principios de conservación de la ley y de interpretación desde la Constitución⁴. Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵.

De lo expuesto se colige que, el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control más flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

Se advierte que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control parlamentario se puedan

⁴ Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC (Fundamento 3), lo siguiente:

“- **El principio de conservación de la ley.** Mediante este axioma se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- **El principio de interpretación desde la constitución.** Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

⁵ Respecto del principio de **presunción de constitucionalidad**, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵, señalando lo siguiente: “4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional”. Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...]” [Énfasis agregado].

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En el presente caso, el Decreto Legislativo versa sobre modificaciones a la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, con la finalidad de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios; de lo que se puede concluir que, el contenido del Decreto Legislativo no versa sobre reformas constitucionales, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de presupuesto y Ley de Cuenta General de la República.

Cabe destacar que, estos límites materiales de la delegación de facultades implican exclusiones expresas, que constitucionalmente tienen procedimientos que corresponden al Congreso de la República y no al Poder Ejecutivo, como depositario de la voluntad popular.

Se excluyen las reformas constitucionales puesto que están reguladas en el artículo 206⁶ de la Constitución, que establece un procedimiento calificado y que reviste complejidad. Asimismo, se excluye la aprobación de los tratados internacionales; puesto que, el procedimiento de aprobación se regula en los artículos 55⁷ y 56⁸ de la Constitución; es más, el artículo 56 de la Constitución dispone que determinados tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación, cuando versan sobre derechos

⁶ **Reforma Constitucional**

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

⁷ **Constitución Política del Perú**

Tratados

Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

⁸ **Aprobación de tratados**

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estados.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

humanos, soberanía, obligaciones financieras del Estado, creación o modificación de tributos.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1521 versa sobre asuntos tributarios vinculados con la regulación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, por lo que, corresponde, además evaluar su compatibilidad con el artículo 74⁹ de la Constitución Política que establece los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, señalando que: los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades; de este modo, en el presente caso, se están estableciendo reglas generales aplicables a la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios mediante un decreto legislativo, que es una norma con rango de ley y, que por tanto se encuentra acorde con lo establecido en la referida norma constitucional.

El Decreto Legislativo bajo examen establece reglas generales aplicables a la aprobación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, vinculadas con su sustento técnico, evaluación, plazo de vigencia, publicación de información y obligaciones relacionadas con comprobantes de pago electrónicos; de esto se desprende que no establece tratamientos diferenciados arbitrarios, no tiene incidencia en derechos fundamentales de los contribuyentes, tampoco incorpora funciones ajenas al marco constitucional de la Administración Tributaria. En consecuencia, se concluye que, el contenido del Decreto Legislativo 1521 no vulnera derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, ni invade competencias reservadas a otros Poderes del Estado o entidades públicas.

De lo expuesto, se concluye que el contenido del Decreto Legislativo 1521 resulta compatible con las disposiciones de la Constitución Política, no vulnera derechos

⁹ **Constitución Política del Perú.**

Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

fundamentales ni invade competencias reservadas a otros poderes del Estado, y se encuentra orientado a fortalecer la racionalidad, transparencia y sostenibilidad del sistema tributario.

3.3.2. Compatibilidad con la ley autoritativa como parámetro de control

Este aspecto del análisis sustantivo versa sobre la compatibilidad del contenido del decreto con las facultades expresamente delegadas mediante la ley autoritativa. Cabe destacar que, mientras que el control de constitucionalidad se inspira por el principio de preservación de la ley; el control respecto ley autoritativa debe enmarcarse de manera rigurosa a la facultad delegada.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe optar por interpretaciones flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la “materia específica delegada” en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya que dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC¹⁰, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos.

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa que, por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos, el debate al interior del Ejecutivo es más reducido.

En el caso concreto, el Decreto Legislativo 1521 se sustenta en la delegación de facultades contenida en el acápite iv. del literal a.5 del inciso a. del numeral 1 del artículo 3 de 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; autorizando al Poder Ejecutivo legislar en materia tributaria y fiscal para modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario a fin de perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.

Se aprecia tanto de la norma, como del dictamen que aprobó la delegación de facultades¹¹,

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

"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 tome 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." [Énfasis agregado].

¹¹ Dictamen recaído en el PL 583/2021-PE, de fecha 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTAzMA==/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

que el objeto del decreto legislativo es perfeccionar las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, incorporando condiciones, criterios de evaluación, límites temporales y mecanismos de transparencia para su otorgamiento y prórroga; lo cual guarda relación directa con la materia delegada que autorizó expresamente modificar la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario con la finalidad de perfeccionar las reglas generales aplicables a dichos tratamientos tributarios preferenciales, conforme a las recomendaciones de la OCDE, la ONU y la OEA.

Al respecto se tiene, que el dispositivo específico que se intervendría era la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, aprobada mediante el Texto Único Ordenado del Código Tributario, Decreto Supremo 133-2013-EF, la cual contiene las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. En ejercicio de la facultad delegada, el Decreto Legislativo 1521 sustituye íntegramente dicha disposición, incorporando nuevos requisitos para la aprobación y prórroga de beneficios tributarios, tales como la obligación de sustentar su objetivo y beneficio económico, establecer plazos máximos de vigencia, exigir evaluaciones previas para su prórroga, restringir la creación de nuevos beneficios tributarios vinculados a bienes y servicios perjudiciales para la salud y el ambiente, así como incorporar obligaciones de transparencia respecto de los beneficiarios y de la información relacionada con dichos tratamientos tributarios preferenciales.

En ese sentido, esta comisión considera que las modificaciones efectuadas a la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario se ajustan a lo previsto en la ley autoritativa respecto del perfeccionamiento de las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. Por tanto, existe congruencia entre lo dispuesto en el decreto legislativo examinado y la ley autoritativa y supera el control material, en este extremo.

3.4. Cuadro Resumen

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Cuadro 1

Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1521 fue publicado el 22 de enero de 2022, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de enero de 2022, mediante Oficio N° 018-2022-PR, con lo cual, el ingreso 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.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 31380, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de diciembre de 2021, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en los artículos 1, 2 y 3 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1521 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de enero de 2022, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1521, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú. artículos 104 y 101 de la Constitución Política.	✓ Sí cumple. No implica reforma constitucional No implica aprobación de tratados internacionales No tiene reserva de ley orgánica No modifica la Ley de Presupuesto ni la Cuenta General de la República Tampoco vulnera derechos fundamentales, ni principios constitucionales.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Materia específica de la ley autoritativa. Ley 31380	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1521 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el acápite iv. del literal a.5 del inciso a. del numeral 1 del artículo 3 de 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.
---	---

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

El presente Decreto Legislativo 1521 fue examinado por la Subcomisión de Control Político conforme a sus atribuciones, y el informe correspondiente fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de julio de 2024, con el voto a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

La Subcomisión de Control Político consideró que el Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, así como en 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; y **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe de la Subcomisión de Control Político, **CONCLUYE** que el Decreto Legislativo 1521, Decreto Legislativo que modifica la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, 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.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 9 de junio de 2026.

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Presidente (e)
Vicepresidente
Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1521, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
NORMA VII DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO
TRIBUTARIO.**