

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1540, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el 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, Heidy 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 accesitario, 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 26 de marzo de 2022 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1540, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el Código Tributario.

Mediante Oficio N° 077-2022-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1540 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 30 de marzo de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

2022, siendo remitido el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio N° 869-2021-2022-CCR/CR, de fecha 04 de abril de 2022, 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 Quinta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 7 de noviembre de 2025, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1540, **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

“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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

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 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL 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 3. Materias de la delegación de facultades legislativas

[...]

1. En materia tributaria y fiscal

[...]

a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo con la finalidad de:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

[...]

ii. Simplificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes teniendo en cuenta el uso de herramientas tecnológicas.

[...]

a.5 Modificar el Código Tributario a fin de:

[...]

ii. Modificar los supuestos para la emisión de órdenes de pago, permitiéndose, entre otros, que aquella se realice basándose en la documentación e información brindada por el deudor tributario a la SUNAT en cumplimiento de la normativa vigente, cuando dicho sujeto no esté obligado a llevar libros y/o registros, o basándose en aquellos documentos que reemplacen algún libro y/o registro; sin que ello implique afectación o limitación alguna a los derechos de los contribuyentes.

[...]"

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en lo siguiente:

a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

Por otro lado, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que, a su vez, el Poder Ejecutivo debe observar con ocasión de la expedición legislación ejecutiva delegada. Estos límites, además de los que vienen impuestos explícita o implícitamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos fijados en la ley habilitante y pueden ser: a) Límites temporales, relativa al plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y b) Límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar estrictamente las materias identificadas en la ley autoritativa.¹

3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

El artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, 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.

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

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.

A) La Constitución Política como parámetro de control

Se debe efectuar un examen de constitucionalidad; es decir, utilizar la Constitución Política como parámetro de control; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

En cuanto a este examen, resulta aplicable el principio de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

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 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC³, 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".

Dichos principios son complementados al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁴, 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].

³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.

⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico 4. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00033-2007-AI.pdf>.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

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

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la ley autoritativa, y se dispone que este control debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

B) Reglamento del Congreso como parámetro de control de constitucionalidad

El artículo 90 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 publicación.
- 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

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.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1540 fue publicado el 26 de marzo de 2022, y se dio cuenta al Congreso de la República el 30 de marzo de 2022, mediante Oficio N° 077-2022-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.

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 decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.**

C) La ley autoritativa como parámetro de control

Los criterios que se deben evaluar para verificar si el decreto legislativo se enmarca dentro de la ley autoritativa como parámetro de control son: i) la adecuación de la norma a la materia específica y ii) cumplimiento del plazo determinado.

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

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 excesivamente 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.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC⁵, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley." [Énfasis agregado].

La interpretación de la materia delegada debe hacerse 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. Siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar los proyectos y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad.

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 restringido y breve.

3.3. Análisis del caso concreto

Esta comisión considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo, conforme a las siguientes secciones:

A) Identificación de la materia de delegación de facultades

El Decreto Legislativo 1540, se sustenta en la delegación de facultades contenida en el acápite ii. del literal a.3 y el acápite ii. 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; estableciendo lo siguiente:

Artículo 3. Materias de la delegación de facultades legislativas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

[...]

1. En materia tributaria y fiscal

[...]

a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo con la finalidad de:

[...]

ii. Simplificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes teniendo en cuenta el uso de herramientas tecnológicas.

[...]

a.5 Modificar el Código Tributario a fin de: [...]

ii. Modificar los supuestos para la emisión de órdenes de pago, permitiéndose, entre otros, que aquella se realice basándose en la documentación e información brindada por el deudor tributario a la SUNAT en cumplimiento de la normativa vigente, cuando dicho sujeto no esté obligado a llevar libros y/o registros, o basándose en aquellos documentos que reemplacen algún libro y/o registro; sin que ello implique afectación o limitación alguna a los derechos de los contribuyentes.

[...]”.

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1540 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1540, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el Código Tributario:

Artículo 1. Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, con el fin de simplificar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes teniendo en cuenta el uso de herramientas tecnológicas; así como modificar el Código Tributario,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

para modificar los supuestos para la emisión de órdenes de pago, permitiendo, entre otros, que aquella se realice basándose en la documentación e información brindada por el deudor tributario a la SUNAT; y, para establecer los criterios para apreciar la complejidad de los procedimientos contenciosos tributarios; asimismo otorgar preminencia a la devolución de impuesto mediante abono en cuenta, corriente o de ahorros.

Artículo 2. Definiciones

Para efectos del presente Decreto Legislativo entiéndese por Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo el Decreto Legislativo N° 821, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por el Decreto Supremo N° 055-99-EF, y por Código Tributario el Decreto Legislativo N° 816, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF.

Artículo 3. Modificación del inciso a) del artículo 19 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Modifícase el inciso a) del artículo 19 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, conforme al siguiente texto:

“Artículo 19. Para ejercer el derecho al crédito fiscal, a que se refiere el artículo anterior, se cumplirán los siguientes requisitos formales:

a) Que el impuesto esté consignado por separado en el comprobante de pago que acredite la compra del bien, el servicio afecto, el contrato de construcción o, de ser el caso, en la nota de débito, o en los documentos emitidos por la SUNAT que acrediten el pago del impuesto en la importación de bienes.

Los comprobantes de pago y documentos, a que se hace referencia en el presente inciso, son aquellos que, de acuerdo con las normas pertinentes, sustentan el crédito fiscal.

(...)”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Artículo 4. Incorporación del cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 37 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Incorpórase el cuarto, quinto y sexto párrafos al artículo 37 de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, conforme a los siguientes textos:

"Artículo 37.- DE LOS REGISTROS Y OTROS MEDIOS DE CONTROL
(...)

En los casos en que:

- i) El contribuyente del Impuesto sea emisor electrónico de comprobantes de pago y conforme a la normativa vigente esté obligado a llevar de manera electrónica el Registro de Ventas e Ingresos mediante sistemas, módulos u otros medios aprobados por resolución de superintendencia en los que:
 - a) La SUNAT consigna la información de los comprobantes de pago, notas de crédito y notas de débito u otros que el contribuyente hubiere emitido en alguno de los sistemas de emisión electrónica regulado por aquella o que hubieran sido informados a la SUNAT de acuerdo con las normas que regulan dichos sistemas, o deja en blanco el período correspondiente en el sistema, módulo u otros medios en tanto no cuente con los ejemplares o información de los referidos comprobantes de pago, notas de crédito y notas de débito u otros emitidos; y,
 - b) El contribuyente debe, en los plazos de atraso correspondientes: i. confirmar, rectificar o complementar lo que figure en dichos sistemas, módulos u otros medios conforme lo señale la resolución de superintendencia correspondiente, lo que incluye consignar, de ser el caso, toda aquella otra información que establezca la SUNAT relacionada con las operaciones por las cuales se emitan comprobantes de pago y/o notas de crédito y débito u otros, ingresándola a dicho sistema, módulo u otro medio para efectos de generar el registro y/o anotar las operaciones, o ii. confirmar que en el período no existe información; y,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

ii) El contribuyente no realice las acciones mencionadas en el literal b) en el plazo de atraso que corresponda, vencido este, será de aplicación lo dispuesto en el párrafo siguiente.

La SUNAT podrá, por el contribuyente, generar el Registro de Ventas e Ingresos y/o anotar las operaciones que correspondan con la información de los comprobantes de pago, notas de crédito y notas de débito u otros que el contribuyente hubiere emitido en alguno de los sistemas de emisión electrónica regulado por aquella o que hubieran sido informados a la SUNAT de acuerdo con las normas que regulan dichos sistemas o dejándolo en blanco en caso no cuente con dichos documentos o información en el período correspondiente; sin perjuicio de los ajustes posteriores que el contribuyente pueda realizar conforme a lo establecido en la resolución de superintendencia que regule el sistema, módulo u otro medio.

La generación del Registro de Ventas e Ingresos y/o la anotación de operaciones que realice la SUNAT por el contribuyente se considera como efectuada por este para todos los efectos legales y no lo exime de las infracciones que se configuren por haber incumplido las obligaciones vinculadas a dicho registro ni limita las facultades de fiscalización de la SUNAT."

Artículo 5. Modificación del numeral 5 del artículo 78 del Código Tributario

Modifícase el numeral 5 del primer párrafo del artículo 78 del Código Tributario, conforme al siguiente texto:

"Artículo 78.- ORDEN DE PAGO

(...)

5. Cuando la Administración Tributaria encuentre un tributo no pagado producto de la verificación de los libros de contabilidad u otros libros y registros del deudor tributario, exigidos por las leyes, reglamentos o resolución de superintendencia.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

La verificación a que se refiere el presente numeral incluye aquella que se realice respecto de los registros llevados de forma electrónica que la SUNAT pueda, conforme a la normativa vigente, generar por el deudor tributario y/o en los que pueda anotar por este."

Artículo 6. Incorporación del numeral 6 al artículo 78 del Código Tributario

Incorpórase el numeral 6 al primer párrafo del artículo 78 del Código Tributario, conforme al siguiente texto:

"Artículo 78.- ORDEN DE PAGO

(...)

6. Cuando la administración tributaria encuentre un pago a cuenta no pagado producto de la verificación de los comprobantes de pago, las notas de débito y de crédito emitidos y de la información brindada por el deudor tributario perceptor de rentas de cuarta categoría respecto de dichos documentos, siempre que este haya informado la fecha de percepción del ingreso respectivo.

(...)"

Artículo 7. Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente norma entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo lo dispuesto por los artículos 4 y 5, los cuales rigen a partir del 1 de julio de 2024.

SEGUNDA. Apreciación de la complejidad de los procedimientos contenciosos tributarios

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Tratándose de procesos judiciales en los que se demande al Tribunal Fiscal o a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria u otras administraciones tributarias, en los que se invoque, la afectación del plazo razonable de los procedimientos contencioso tributarios previstos por el Código Tributario, se tendrá en cuenta, entre otros, para la evaluación del criterio de complejidad de la materia de cada caso concreto, el nivel de complejidad asignado por la SUNAT, otras administraciones tributarias o el Tribunal Fiscal, según corresponda, para lo cual tales instancias deben brindar la información en el proceso judicial.

Lo dispuesto en el párrafo precedente no modifica los plazos de resolución de los recursos impugnativos establecidos por el Código Tributario, ni la regulación de la suspensión del cómputo de intereses moratorios.

TERCERA. Devolución en abono en cuenta

La devolución de impuestos a que se refiere el Decreto de Urgencia N° 012-2019 se efectuará mediante la modalidad de abono en cuenta, corriente o de ahorros, u otro medio que resulte aplicable, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 39 del Código Tributario, modificado por el Decreto Legislativo N° 1533, incluyendo lo dispuesto en los incisos c) y d) de este, así como sus normas reglamentarias y/o complementarias.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será de aplicación cuando entre en vigencia la modificación introducida por el decreto legislativo antes mencionado.

C) Análisis de constitucionalidad de la norma

Atendiendo a los principios descritos que deben inspirar el análisis de la constitucionalidad de los Decretos legislativos (presunción de constitucionalidad y conservación de la ley), se advierte lo siguiente:

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

- Se verifica que el desarrollo de las materias delegadas en el Decreto Legislativo objeto de análisis, no se encuentra referido a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Asimismo, la norma analizada no vulnera derechos fundamentales.
- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido conforme a los preceptos constitucionales.

D) Análisis de la facultad y el plazo contenidos en la ley autoritativa

Esta comisión, luego de analizar el contenido del articulado de la norma en estudio y de la revisión de la norma autoritativa, observa lo siguiente:

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajustan a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa.
- Por lo tanto, cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco normativo de conformidad con el acápite ii. del literal a.3 y el acápite ii. del literal a.5 del inciso a. del numeral 1. del artículo 3 de la Ley 31380;
- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante 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 en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, por un plazo de noventa (90) días calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1540 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de marzo de 2022, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1540, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

E) Sobre el Informe dictado por la Subcomisión de Control Político.

Esta comisión observa que existe coincidencia entre los parámetros de control que utiliza esta Comisión y los invocados por la Subcomisión de Control Político; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe aprobado en la fecha 7 de noviembre de 2025 emitido por la Subcomisión de Control Político, que considera que el Decreto Legislativo 1540, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el Código Tributario, **SÍ 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.

IV. CUADRO RESUMEN

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

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 1540 fue publicado el 26 de marzo de 2022, y se dio cuenta al Congreso de la República el 30 de marzo de 2022, mediante Oficio N° 077-2022-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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

	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 el artículo 3 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1540 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de marzo de 2022, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1540, 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.	✓ Sí cumple. No contraviene normas constitucionales.
Materia específica	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1540 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el acápite ii. del literal a.3 y el acápite ii. del literal a.5 del inciso a. del numeral 1 de su 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.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1540 aprobado el 7 de noviembre de 2025 por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Legislativo 1540, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el Código Tributario, **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto por el

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.

artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en 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 1540, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO Y EL CÓDIGO TRIBUTARIO.