



El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Impuesto a la Renta para precisar el concepto de ingresos devengados, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2018.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Undécima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 4 de diciembre de 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas **Héctor Becerril Rodríguez, Luis Galarreta Velarde, Mario Fidel Mantilla Medina, Miguel Angel Torres Morales, Francisco Villavicencio Cárdenas y Javier Velásquez Quesquén**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Modesto Figueroa Minaya y Úrsula Letona Pereyra** miembros accesitarios de la referida Comisión; con los votos en contra de **Marco Arana Zegarra, Marisa Glave Remy, Yonhy Lescano Ancieta, Gino Costa Santolalla y Lourdes Alcorta Suero** miembros titulares de la comisión; y del congresista **Richard Arce Cáceres** miembro accesitario y con la abstención de **Gilbert Violeta López**, miembro titular de la comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 17 de setiembre de 2018, mediante Oficio N° 250-2018-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1419, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; que emitió un informe aprobado en la Quinta Sesión Ordinaria de fecha 28 de noviembre de 2018, por unanimidad, suscrito por los señores Congresistas Miguel Ángel Torres Morales, Gilbert Violeta López y Javier Velásquez Quesquén, el cual fue presentado y debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

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. Son atribuciones de la Comisión Permanente:
 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
 3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
 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.
 5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso”.
- **“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 de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

- **“Artículo 90.-** El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
 - a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
 - b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
 - c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.



2.3. Ley autoritativa

Mediante la Ley 30823 se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado; y se facultó al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: (i) tributaria y financiera; (ii) gestión económica y competitividad; (iii) integridad y lucha contra la corrupción; (iv) facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y (v) modernización del Estado. La ley N°30823 precisó en cada caso los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la materia tributaria y financiera, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos: ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad: e incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.
- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de detracciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

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, señala que estos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos [considerando que las normas se publican en el diario oficial El Peruano, carecería de lógica que se exija solo la presentación del decreto legislativo] al Congreso de la República, se sustenta a nuestro juicio, en lo siguiente:

- 
- 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).
 - 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 el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrán emitir dichos decretos.
 - 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.

3.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la

... dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

jurisdiccional es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto, es importante destacar que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez¹, magistrado del Tribunal Constitucional², para el que sí se exige ser abogado.



El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], no obstante reconocer la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

“8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder

¹ Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

“Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

[...]

3. *Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional”.*

² Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

“Artículo 11.- Requisitos

Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

[...]

4. *haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años”.*

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

Ejecutivo. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.

Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.** Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (cfr. art. 91 "c" del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario" [Las negritas son nuestras].

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos [no solo de los congresistas de la República] de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exima de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la “contravención a la Constitución Política” y al “exceso en el marco de la delegación de facultades”, impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar un análisis técnico-jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política.



En adición a lo expuesto, se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizado para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; así como a la necesidad de actuar conforme a los principios de predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencia, en análisis de utilidad o necesidad ni en preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el “poder de los votos”, sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera, al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica, como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control la Constitución Política y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

Por tales motivos, al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento recurrirá a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

3.3. Los parámetros que deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas: una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días, precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

Adicionalmente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa, como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

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 decide compartir y

... dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben 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 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/TC, 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 aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley" [Las negritas son nuestras].

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la "materia delegada"? Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de

... dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, 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 [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz del principio de presunción de constitucionalidad, de manera que cuando se efectuó un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos que contravenga o sea incompatible con el ordenamiento constitucional vigente.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, ha señalado sobre el principio de presunción de constitucionalidad de la ley 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.** [...]" [Las negritas son nuestras].

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 respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente 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.

3.4. Sobre la legitimidad directa de la Comisión de Constitución y Reglamento para recomendar la derogación del decreto legislativo.

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "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 [...]" (Las negritas son nuestras).



Bajo ese marco, cabría formularse la interrogante sobre si dicha "recomendación" se limita a una finalidad estrictamente informativa, a efectos de que cualquier congresista o grupo parlamentario presente un proyecto de ley que tenga por objeto derogar un decreto legislativo que se haya excedido de los alcances previstos en la ley autoritativa o resulte inconstitucional; o si dicha "recomendación" implica la legitimidad y exigencia a la Comisión dictaminadora para que proponga una fórmula legislativa derogatoria del decreto legislativo.

Sobre el particular, se debe considerar que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se emite como consecuencia del ejercicio de una labor de control parlamentario de un acto normativo del Poder Ejecutivo, esto es, un decreto legislativo. En ese sentido, resulta lógico y coherente con la finalidad del control que como resultado del mismo, se produzca una consecuencia jurídico-política directa a nivel del Congreso de la República, y no solo se emita un documento informativo que pueda servir de insumo para actos posteriores como la presentación de un proyecto de ley.

En esa dirección, se debe considerar que es deber de las entidades públicas salvaguardar y optimizar el principio de seguridad jurídica, por lo que resultaría contrario a dicho principio que el Poder Legislativo, pese a haber concluido a nivel del control parlamentario que un decreto legislativo se encuentra viciado de inconstitucionalidad por contravenir la ley autoritativa y/o directamente la norma constitucional, de manera que se recomienda expresamente su derogación; decida que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tenga un mero carácter informativo y que se debe esperar que se presente y

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

tramite una iniciativa legislativa que tenga por objeto derogar aquel decreto cuya inconstitucionalidad formal o material ya ha sido identificada.

Conforme puede advertirse, la finalidad de los dictámenes que se emiten en el marco del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo, fundamentalmente cuando se advierte que no cumplen con los parámetros fijados en la Constitución Política o -en el caso de los decretos legislativos- en la ley autoritativa, es que se produzcan consecuencias jurídicas con la sola aprobación por el Pleno del Congreso de la República de dichos dictámenes, en el sentido de lo señalado líneas arriba.

En este orden de ideas, para que se puedan materializar los efectos del control parlamentario en aquellos supuestos en los cuales se concluya que un decreto legislativo contraviene la ley autoritativa o la Constitución Política, es necesario que en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se incluya una fórmula normativa que proponga dicha derogación total o parcial del decreto legislativo, así como la restitución de la vigencia de las normas derogadas o modificadas por dicho decreto legislativo, tal como se encontraban redactadas al momento anterior a su emisión, y de ser el caso, se propongan disposiciones complementarias transitorias que precisen cuál será la situación y efectos de los actos que se hayan emitido durante el periodo en el que el decreto legislativo haya estado vigente.

Finalmente, con relación a la aprobación de dicha ley derogatoria como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo, es preciso indicar que ello es consecuencia de dicho procedimiento de control, por lo que nos encontramos ante una norma que sigue un procedimiento legislativo singular o excepcional, toda vez que la fórmula normativa surgirá directamente del dictamen que apruebe la comisión correspondiente, no así de un proyecto de ley. Y ello es así, precisamente, porque es la consecuencia jurídica de un procedimiento de control parlamentario, no así el ejercicio ordinario del derecho funcional o atribución de los congresistas [siempre que reúnan el número de firmas que exige el Reglamento del Congreso] o de los grupos parlamentarios, a presentar iniciativas legislativas.

3.5. La imposibilidad de que la Comisión de Constitución y Reglamento, como consecuencia del ejercicio del control parlamentario modifique directamente el decreto legislativo como regla general

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el*

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, **recomienda su derogación o su modificación** para subsanar el exceso o la contravención [...]” (Las negritas son nuestras).

Sobre el particular, cabría formularse la interrogante sobre si es que, al igual de lo que ocurre con la recomendación de derogación, la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para modificar directamente el decreto legislativo con el dictamen y, en esa dirección, el Pleno del Congreso de la República pueda aprobar la fórmula normativa modificatoria.

Al respecto, se estima oportuno distinguir entre una ley derogatoria y una modificatoria. Si bien ambas innovan el ordenamiento jurídico, la primera aparta o retira del ordenamiento un precepto normativo [el íntegro de un decreto legislativo o alguno de sus artículos o numerales], mientras que la segunda no retira toda la regulación, sino que la complementa, suprime parcialmente o cambia su sentido regulatorio.

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

- 
- Se debe diferenciar la labor de “control parlamentario” con la “función legislativa” [esta última, que comprende la facultad de modificar una norma con rango de ley]; la primera tiene por objeto, valga la redundancia, verificar o controlar una norma previamente emitida [por un organismo distinto, como el Poder Ejecutivo], siendo que no necesariamente acarreará la modificación o derogación del decreto legislativo; la segunda tiene por objeto único y directo la innovación del ordenamiento jurídico.
 - Mientras que el “control parlamentario”, en concreto, el control de los decretos legislativos, se encuentra limitado por dos parámetros de análisis: la Constitución Política y la ley autoritativa; la “función legislativa” sí puede obedecer a criterios más amplios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad pública o política.
 - En el caso del control parlamentario, se trata de un mecanismo **institucional** del Congreso de la República; mientras que en el caso de la tramitación de un proyecto de ley que modifique o derogue un decreto legislativo, se trata de una atribución o “derecho funcional” **individual** de ejercicio colectivo.
 - En el caso del control parlamentario, salvo que se disponga algo específico en la ley autoritativa, será la Comisión de Constitución y Reglamento la encargada de emitir el dictamen, precisamente, sobre la base de la Constitución Política y la ley autoritativa; mientras que en el caso del trámite de una “iniciativa legislativa”, ésta no necesariamente será competencia exclusiva y excluyente de la referida comisión [que incluso no tendría que emitir dictamen], ya que la competencia de una comisión para dictaminar se rige por el principio de especialidad y, por lo tanto, dependerá de la materia objeto de regulación.

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

- e. Los decretos legislativos no solo pueden versar únicamente sobre materia de índole constitucional. En ese sentido, la modificación del contenido de un decreto legislativo mediante una "iniciativa legislativa" puede incidir no solo en una esfera constitucional materia de la especialidad de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino en otras materias.
- f. El procedimiento para el trámite de una "iniciativa legislativa" permite la participación de un mayor número de actores en el proceso de discusión y deliberación de los proyectos, así como un mayor periodo de tiempo para el debate, en el cual se podrán recibir opiniones no solo del Poder Ejecutivo sino también de especialistas sobre la materia regulada por el decreto legislativo que se pretende modificar.

En ese orden de ideas, a nivel del Congreso de la República, dado que una modificación a un decreto legislativo propuesto por una iniciativa legislativa no necesariamente versará solo sobre materia constitucional, sino que podría referirse a materias respecto de las cuales, correspondería que no se circunscriba el análisis y debate al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino más bien que, a través de la tramitación ordinaria, se pueda derivar a las comisiones especializadas en atención a la materia regulada en el decreto legislativo que se pretende modificar.

Asimismo, a nivel del Poder Ejecutivo, en la medida que es el autor del decreto legislativo y que la modificación sí podría tener un impacto directo en la finalidad objetiva de dicha norma y, sobre todo, en el sector vinculado con la materia regulada por dicho decreto, corresponde que cuando se trate de la modificación del citado decreto, el Poder Ejecutivo tenga expedita su facultad para formular las observaciones a las que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política³.

Por lo expuesto, no correspondería que la Comisión de Constitución y Reglamento someta directamente a consideración del Congreso de la República, un dictamen emitido como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo que contenga una fórmula normativa que proponga la modificación de su contenido.

³ Constitución Política del Perú

"Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso".

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

No obstante lo expuesto en los párrafos precedentes, resulta necesario precisar que existe un supuesto excepcional en el cual sí corresponde que como consecuencia del control parlamentario, la Comisión de Constitución y Reglamento pueda modificar directamente un decreto legislativo: cuando dicha modificación resulte necesaria para salvar o subsanar un vicio de inconstitucionalidad formal o material del mismo. Efectivamente, en dichos supuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento advertiría un vicio de inconstitucionalidad en el decreto legislativo debido a que no se ha regulado en los términos propuestos en la ley autoritativa o porque, por acción u omisión, un precepto normativo resulte lesivo de derechos fundamentales o invade las materias reservadas a una ley orgánica.

Ante dicho escenario, que se enmarca dentro de las consecuencias de un análisis o valoración predominantemente técnico-constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene dos alternativas: a) derogar el precepto normativo contenido en el decreto legislativo o b) modificar aquel precepto normativo, sea suprimiendo parcialmente el texto o adicionando alguno, de manera que pueda adecuarse a lo que se procuraba alcanzar con la ley autoritativa o a la Constitución Política.

La segunda opción surge porque como consecuencia del análisis, se advierte la necesidad o urgencia, por los efectos jurídicos que puede generar la aplicación o entrada en vigencia en sus propios términos del decreto legislativo, de implementar inmediatamente la corrección del citado decreto, sin necesidad de eliminarlo del ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es importante resaltar que solo en estos casos no se hace necesario recurrir al trámite ordinario del procedimiento de las iniciativas legislativas ni tampoco se requerirá necesariamente la opinión de las demás Comisiones del Congreso de la República, no solo porque se trata de una norma que surgiría como consecuencia de un procedimiento de control parlamentario que se realiza, precisamente, tomando como parámetros la Constitución Política y la ley autoritativa, sino sobre todo porque el sustento de la modificación es eminentemente constitucional y lo que se pretende es optimizar los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución, de manera que así como los jueces emiten sentencias interpretativo-manipulativas como consecuencia del control constitucional de las normas, que suponen recurrir a las técnicas de la ablación y reconstrucción, esta Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada a plantear directamente modificaciones a los decretos legislativos si es que lo que se procura con ello es salvaguardar el respeto a la Constitución y la voluntad legislativa expresada en la ley autoritativa.

3.6. Sobre el análisis del Decreto Legislativo 1419

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

a) Plazo

Mediante Ley 30823, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo incorporando a los juegos de casino y tragamonedas, fue publicado en el diario oficial El Peruano el jueves 13 de setiembre de 2018; es decir, a los cincuenta y seis (56) días de la emisión de la ley autoritativa, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por el Congreso de la República.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1419 se sustenta en el artículo 2, numeral 1, literal d), de la Ley 30823, que establece lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

- 1) *En materia tributaria y financiera, a fin de:*
(...)
- d) *Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado mediante el Decreto Supremo 055-99-EF, a fin de actualizar la normatividad vigente y cubrir vacíos o falta de claridad en la norma que impiden su correcta aplicación en lo que respecta a la determinación y ámbito de aplicación del impuesto; e incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas online en el ámbito de aplicación del impuesto selectivo al consumo (ISC), tomando en cuenta los parámetros de constitucionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional; sin que ello implique la modificación de la tasa del impuesto general a las ventas o del impuesto de promoción municipal.”⁴*

⁴ Ley autoritativa Ley N° 30823, Artículo 2, literal d, numeral 1.

dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

De acuerdo a la exposición de motivos del decreto legislativo materia de control político, el objetivo de dicha norma es: "modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de incorporar dentro del ámbito de aplicación del ISC a los juegos de casino y máquinas tragamonedas"⁵. La finalidad detrás de esta norma era la siguiente, como señala la misma exposición de motivos:

"En el caso del ISC, sin perder su función destinada a financiar los servicios y bienes públicos, se busca, entre otros, que combata las externalidades negativas de los bienes y servicios afectos sobre la salud de las personas y el medio ambiente, ya sea disminuyendo el consumo del bien pernicioso o consiguiendo los recursos para cubrir los gastos que irroga en la sociedad. Todo esto considerando además las recomendaciones internacionales que indican que la manera más eficiente de gravar este tipo de consumo es con impuestos específicos.

*En esta línea, se propone modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de incorporar dentro del ámbito de aplicación del ISC a los juegos de casino y máquinas tragamonedas."*⁶

(El resaltado es nuestro)



Adicionalmente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1419 dispone expresamente que este tiene como objeto:

*"incorporar dentro del ámbito de aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, teniendo en cuenta que el consumo de estos servicios de la industria del juego genera externalidades negativas. De este modo, además, se coadyuva a la coherencia y homogeneización de la tributación sectorial del juego"*⁷

La delegación de facultades al Poder Ejecutivo tuvo como finalidad desincentivar una actividad, utilizando la aplicación de un impuesto, no con la finalidad de incrementar la recaudación (objetivo fiscal), sino para internalizar en los consumidores y usuarios de dichos

⁵ Decreto Legislativo 1419. Exposición de motivos. Oficio N° 250-2018-PR remitido por la Presidencia de la República, p. 9.

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*, p. 3-4.

Por el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

bienes y servicios los costos sociales de una actividad que genera externalidades negativas (objetivo parafiscal). La finalidad en el fondo era **combatir la ludopatía**.

Así, a efectos de cumplir con su objetivo, el referido decreto planteó fundamentalmente las siguientes modificaciones al TUO de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo:

- 
- Modifica el artículo 50, literal c), a fin de incorporar entre las operaciones gravadas del ISC a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.
 - Modifica el artículo 55, referido a los sistemas de aplicación del impuesto, precisando que los juegos de casino y máquinas tragamonedas están exceptuados del sistema descrito en el literal a), e incorporándolos en el sistema descrito en el literal b).
 - Modifica el artículo 56, referido a los conceptos comprendidos en la base imponible, modifica el literal a), numeral 3 precisando su aplicación a los juegos y apuestas que no incluyen a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.
 - Incorpora en el artículo 56, literal b), dos párrafos adicionales aplicables a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, definiendo que la base imponible está constituida en el nivel de ingreso neto mensual por cada máquina tragamonedas o cada mesa de juegos de casino.
 - Modifica el artículo 59, referido al sistema al valor y al sistema al valor según precio de venta al público, para la determinación del impuesto. En dicho artículo, referido a los de juegos de azar y apuestas, exceptúa a los juegos de casino y máquinas tragamonedas de la aplicación del sistema descrito en el numeral 3 del inciso a) del artículo 56.
 - Incorpora en el artículo 60, un párrafo adicional aplicable a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, definiendo cómo se determina el impuesto por cada máquina tragamonedas o cada mesa de juegos de casino.
 - Modifica el artículo 61, referido a la modificación de tasas y/o montos fijos, en el cual se incluye a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, en la lista correspondiente al Apéndice IV.
 - Incorpora en el artículo 61, un párrafo adicional aplicable a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, definiendo el rango en que deben ubicarse las tasas para determinar el monto fijo.

La base imponible se calcula en función del nivel de ingreso neto mensual por cada máquina tragamonedas o cada mesa de juegos de casino, considerando unos montos fijos que se determinan según el ingreso neto mensual. Estas son características propias de un impuesto sobre los ingresos, como es el caso del impuesto a la renta, pero no se corresponden con la

⇒ **dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.**

naturaleza jurídica y económica de un impuesto indirecto como el impuesto selectivo al consumo.

El Decreto Legislativo N° 1419, materia de análisis, grava la renta bruta generada por cada máquina tragamonedas, convirtiéndose así en un impuesto a las ganancias y no en un impuesto selectivo al consumo que traslade sus cargas fiscales a sus consumidores; porque la tasa es un monto fijo que no puede incorporarse en el precio facturado del bien o servicio. Esto produce como consecuencia una desnaturalización del impuesto selectivo al consumo.

La delegación de facultades al Poder Ejecutivo, implicaban que se modificaría la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, para crear un impuesto específico a una actividad generadora de externalidades negativas, con la finalidad de incrementar su precio y disminuir su consumo. Las facultades no fueron delegadas para crear un nuevo impuesto que simplemente eleve la recaudación fiscal al gravar los ingresos de los juegos de casino y máquinas de tragamonedas, que no pudiese ser trasladado al consumidor final.

Esta Comisión luego de examinar el contenido del Decreto Legislativo 1419, expuesto en líneas anteriores, considera que el mismo NO fue emitido dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 1, literal a), de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria y financiera.



c) *Conformidad con la Constitución Política*

De la evaluación del Decreto Legislativo 1419, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifica leyes orgánicas, ni establece disposiciones que corresponderían a leyes especiales, tales como la ley de presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República. Dicho esto, el decreto en mención no contraviene el marco constitucional vigente.

IV. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Tratados Internacionales Ejecutivos; en el cual se analiza el contenido del

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, incorporando a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.

En atención a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo 1419, **NO CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto excede las materias específicas delegadas mediante la Ley Autoritativa Ley N° 30823 30235 y sin respetar los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, por lo que corresponde su derogación total.

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la derogación del Decreto Legislativo 1419; y en consecuencia ordena que se restituya el texto de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, vigente antes de la publicación del Decreto Legislativo 1419, conforme al texto siguiente:



LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1419, QUE MODIFICA LA LEY DE IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO INCORPORANDO A LOS JUEGOS DE CASINO Y TRAGAMONEDAS

Artículo 1.- Derogación del Decreto Legislativo 1419

Derógase el Decreto Legislativo 1419, que modifica la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, incorporando a los juegos de casino y tragamonedas.

Artículo 2.- Restitución de diversos artículos de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo modificados por el Decreto Legislativo 1419

Restitúyanse los incisos c), del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a su redacción anterior a su modificación realizada mediante el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 4 de diciembre de 2018.



ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta

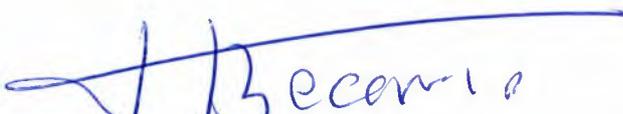


MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Secretaria

MARCO ARANA ZEGARRA
Vicepresidente

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Titular

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular



HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

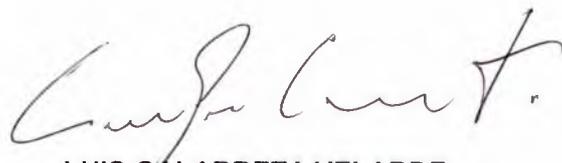
MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Titular

NELLY CUADROS CANDIA
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular



LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Titular

MARISA GLAVE REMY
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular



MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

JUAN SHEPUT MOORE

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

Miembro Titular

Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

FRANCISCO VILLAVICENCIO CÁRDENAS
Miembro Titular

GLADYS ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ
Miembro Accesitario

RICHARD ARCE CÁCERES
Miembro Accesitario

TAMAR ARIMBORGO GUERRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAÚNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Miembro Accesitario

SONIA ROSARIO ECHEVARRIA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Accesitario

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.



MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

SALVADOR HERESI CHICOMA
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Accesitario



ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

GUILLERMO MARTORELL SOBERO
Miembro Accesitario

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

MARÍA CRISTINA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILLIAM MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

GÍLMER TRUJILLO ZEGARRA
Miembro Accesitario

GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA HUASANGA
Miembro Accesitario

El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, que deroga el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que incorporaba a los juegos de casino y máquinas tragamonedas en la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; y restituye el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la redacción anterior a su modificación.

ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

YENI VILCATONA DE LA CRUZ
Miembro Accesitario

MARÍA ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Miembro Accesitario

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Miembro Accesitario

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto Legislativo N° 1419,
Decreto Legislativo que modifica la
Ley del Impuesto General a las
Ventas e Impuesto Selectivo al
Consumo

INFORME N° 61/2018-2019

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑORA PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **Decreto Legislativo N° 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectiva al Consumo**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Quinta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 29 de noviembre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén**; y con la **ABSTENCIÓN** del congresista **Gilbert Violeta López**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Decreto Legislativo N° 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectiva al Consumo, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 17 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 250-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1419, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1419 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Quinta sesión ordinaria de fecha 29 de noviembre del 2018.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
- 2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las "*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*".

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días,

precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**

Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**

Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo; en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada casa los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e

incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de deducciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la

gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1419.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1419 tiene como objetivo incorporar a los juegos de casino y máquinas tragamonedas dentro del ámbito de aplicación del Impuesto selectivo al Consumo, con la finalidad de reducir las externalidades negativas que estos servicios producen en el consumidor. Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el artículo 2, numeral 1, literal d), de la Ley 30823 que establece lo siguiente:

"Artículo 2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

1) En materia tributaria y financiera, a fin de:

(...)

d) Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado mediante el Decreto Supremo 055-99-EF, a fin de actualizar la normatividad vigente y cubrir vacíos o falta de claridad en la norma que impiden su correcta aplicación en lo que respecta a la determinación y ámbito de aplicación del impuesto; e incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito de aplicación del impuesto selectivo al consumo (ISC), tomando en cuenta los parámetros de constitucionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional; sin que ello implique la modificación de la tasa del impuesto general a las ventas o del impuesto de promoción municipal. [...]"

[Resaltado es nuestro]

El Decreto Legislativo 1419 fue emitido el día 13 de setiembre del 2018. Así, la Exposición de Motivos del referido decreto señala que: "(...) en el caso del ISC, sin perder su función destinada a financiar los servicios y bienes públicos, se busca, entre otros, que combata las externalidades negativas de los bienes y servicios afectos sobre la salud de las personas y el medio ambiente, ya sea disminuyendo el consumo del bien pernicioso o consiguiendo los recursos para cubrir los gastos que irroga en la sociedad. Todo esto considerando además las recomendaciones internacionales que indican que la manera más eficiente de gravar este tipo de consumo es con impuestos específicos" (pp. 11). En tal sentido, el referido Decreto Legislativo N° 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, contiene fundamentalmente lo siguiente:

- Incluye expresamente dentro de los juegos de azar y apuestas que son gravados por el Impuesto Selectivo al Consumo, a los juegos de casino y máquinas tragamonedas.
- Se establece que el Impuesto Selectivo al Consumo, para el caso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, se aplicará bajo el sistema específico.
- Se establece que, para efecto de los juegos de casino, el Impuesto Selectivo al Consumo se aplicará por cada mesa de juegos de casino según el nivel de ingreso neto promedio mensual. Tratándose de las máquinas tragamonedas, el Impuesto se aplicará por cada máquina tragamonedas según su nivel de ingreso neto mensual.
- Se establece que, tratándose de juegos de casino y máquinas tragamonedas, el Impuesto se determina aplicando un monto fijo por cada mesa de juegos de casino y por cada máquina tragamonedas, respectivamente, que se encuentren en explotación. El impuesto a pagar por cada mesa de juegos de casino o por cada máquina tragamonedas en ningún caso debe ser inferior al monto fijo establecido para el primer nivel de ingresos netos.
- Se establece que, para el caso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, las tasas deberán encontrarse dentro de los rangos mínimos y máximos que se indican a continuación:

APÉNDICE IV
SISTEMA ESPECÍFICO

Juegos de azar y apuestas	Unidad de medida	Monto fijo	
		Mínimo	Máximo
Máquinas tragamonedas	Maquina tragamonedas	1% UIT	100% UIT
Juegos de casino	Mesa de juegos de casino	10% UIT	300% UIT

- Se establece que en el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, como juegos de azar y apuestas afectos a la aplicación del monto fijo, los siguientes:

JUEGOS DE AZAR Y APUESTAS

a) Máquinas tragamonedas

Ingreso neto mensual	Monto fijo
Hasta 1 UIT	1.5% UIT
Más de 1 UIT y hasta 3 UIT	7.5% UIT
Más de 3 UIT	27% UIT

b) Juegos de casino

Ingreso neto promedio mensual	Monto fijo
Hasta 4 UIT	12% UIT
Más de 4 UIT y hasta 10 UIT	32% UIT
Más de 10 UIT	72% UIT

El análisis de este decreto legislativo seguirá la siguiente estructura: (i) el ámbito de la delegación de facultades con respecto a la incorporación de los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito de aplicación del impuesto selectivo al consumo (ISC); (ii) El ISC como impuesto indirecto con vocación de traslado al consumidor final; (iii) la naturaleza jurídica del impuesto contenido en el Decreto Legislativo 1419.

(i) El ámbito de la delegación de facultades con respecto a la incorporación de los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito de aplicación del impuesto selectivo al consumo (ISC)

El Poder Ejecutivo solicitó facultades legislativas mediante el Proyecto de Ley N° 2791/2018-PE. En dicho Proyecto señaló, en la Exposición de Motivos, que requería facultades legislativas para "revisar y perfeccionar" el marco normativo del Impuesto Selectivo al Consumo para incorporar en su ámbito de aplicación a determinados bienes y servicios que generan externalidades negativas y que actualmente no se encuentran grabados por dicho impuesto (pp. 14).

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2791/2018-PE. En dicho Dictamen se mencionó que el Ministerio de Economía y Finanzas había hecho llegar a la Comisión el Informe N° 004-2018-EF/15.03, en el que se expresó que la ludopatía es un problema cuya incidencia se incrementa a un ritmo de 33% por año; e identificó que los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line no se encuentran grabados por el

ISC, a diferencia de otros juegos con las mismas características, aun cuando generan externalidades negativas; y es para combatir este problema que el Poder Ejecutivo requería que de facultades legislativas. Lo que iba a generar también como resultado una homogeneización y coherencia en la tributación (pp. 55).

Este es, de manera resumida, el contexto que da origen a la aprobación del artículo 1, literal d), de la Ley 30235 que otorgó facultades al Poder Ejecutivo para modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (en adelante, Ley IGVISC) a efectos de que se **incorpore** a los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en su ámbito de aplicación.

De este contexto podemos concluir que en el proceso de delegación de facultades se identificó, en primer lugar, una finalidad: **combatir la ludopatía**. Para lograr dicho objetivo se utilizó un medio: **la aplicación de un impuesto selectivo al consumo**, cuya regulación se encuentra en el Texto Único Ordenado de la Ley IGVISC, aprobado mediante el Decreto Supremo 055-99-EF, que -dicho sea de paso- grava actividades de características similares tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas (Artículo 50).

(ii) **El ISC como impuesto indirecto con vocación de traslado al consumidor final**

Entonces, es claro que, en este caso, la delegación de facultades realizada al Poder Ejecutivo tuvo como finalidad desincentivar una actividad, para lo cual autorizó la incorporación en la Ley IGVISC de los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en su ámbito de aplicación. Es decir, se utilizó un impuesto, no con la finalidad de incrementar la recaudación (objetivo fiscal), sino con la finalidad de internalizar en los consumidores y usuarios de dichos bienes y servicios los costos sociales de una actividad que genera externalidades negativas (objetivo parafiscal).

Es por ello que la delegación de facultades autorizó al Poder Ejecutivo a **incorporar** a los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito de aplicación de la Ley IGVISC, debido a que esta Ley contiene a los principales impuestos indirectos que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Se debe tener presente que un impuesto indirecto permite precisamente el traslado de la carga impositiva del sujeto que brinda el bien o servicio al sujeto que los adquiere como consumidor final.

Con respecto a las características de los impuestos indirectos, RUIZ DE CASTILLA Y PONCE DE LEÓN¹ menciona que estos tienen dos características fundamentales:

"En primer lugar se afecta el gasto de la riqueza. Lo importante es el uso o disposición de la renta para llevar a cabo determinados actos de consumo. Se procura afectar el ingreso en su etapa dinámica. En segundo lugar, se trata de un impuesto que tiene vocación de traslado. El impuesto que aplican las empresas en cada etapa del proceso debe formar parte del precio de venta facturado y, por tanto, se tiene que producir un desplazamiento del impuesto hacia el cliente"

Siendo esta la naturaleza jurídica y económica del Impuesto Selectivo al Consumo, es coherente que la delegación de facultades haya optado por autorizar al Poder Ejecutivo a incorporar en la Ley IGVISC a los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line en su ámbito de aplicación.

(iii) la naturaleza jurídica del impuesto contenido en el Decreto Legislativo 1419

El artículo 1 del Decreto Legislativo 1419 dispone expresamente que este tiene como objeto:

"incorporar dentro del ámbito de aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo a los juegos de casino y máquinas tragamonedas, teniendo en cuenta que el consumo de estos servicios de la industria del juego genera externalidades negativas. De este modo, además, se coadyuva a la coherencia y homogeneización de la tributación sectorial del juego"

Tal como se aprecia, el decreto legislativo en sí mismo señala que tiene dos finalidades: (i) desincentivar el consumo de juegos de casino y máquinas tragamonedas dado que generan externalidades negativas; (ii) dar coherencia y homogeneizar la tributación de los juegos con características similares.

Para lograrlo, el Decreto Legislativo 1419 modifica el inciso c) del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59 y el segundo párrafo del artículo 61 de la Ley IGVISC.

Dichas modificaciones pueden resumirse en los siguientes cuadros:

¹ Francisco J. Ruiz de Castilla Y Ponce de León, "Las clasificaciones de los tributos e impuestos". En: Revista Derecho & Sociedad 17, 2001, pp. 104.

- Para el caso de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, las tasas deberán encontrarse dentro de los rangos mínimos y máximos que se indican a continuación:

Juegos de azar y apuestas	Unidad de medida	Monto fijo	
		Mínimo	Máximo
Máquinas tragamonedas	Maquina tragamonedas	1% UIT	100% UIT
Juegos de casino	Mesa de juegos de casino	10% UIT	300% UIT

- Se establece como juegos de azar y apuestas afectos a la aplicación del monto fijo, los siguientes:

Máquinas tragamonedas

Ingreso neto mensual	Monto fijo
Hasta 1 UIT	1.5% UIT
Más de 1 UIT y hasta 3 UIT	7.5% UIT
Más de 3 UIT	27% UIT

Juegos de casino

Ingreso neto promedio mensual	Monto fijo
Hasta 4 UIT	12% UIT
Más de 4 UIT y hasta 10 UIT	32% UIT
Más de 10 UIT	72% UIT

Tal como se aprecia, el impuesto se aplica en un espacio temporal mensual, en función de unos montos fijos que varían dependiendo del ingreso neto mensual, y teniendo como restricción ciertos límites impositivos. Estas son características propias de un impuesto sobre los ingresos (tal como el impuesto a la renta), y de ninguna manera son compatibles con la naturaleza jurídica y económica de un impuesto indirecto como el impuesto selectivo al consumo.

Ahondamos en la explicación, la naturaleza de un impuesto indirecto, más aún, tratándose de un impuesto específico, permite el traslado de la carga impositiva del productor al consumidor. Esto implica que exista la posibilidad de incorporar en el precio el costo del tributo, de manera que quien sufra finalmente los efectos de la imposición, no sea el productor del bien o servicio, sino el consumidor. Este mecanismo se justifica debido a que la actividad en cuestión genera externalidades negativas para la sociedad, en consecuencia, es necesario desincentivar su consumo mediante la aplicación de un impuesto específico.

Siendo así, si un impuesto específico se diseña de tal manera que no permite su traslado al consumidor, entonces deja de cumplir su finalidad

(en un principio parafiscal) y se convierte en un impuesto directo cuyo principal objetivo es la recaudación fiscal.

En esa línea de ideas, dada la regulación establecida por el Decreto Legislativo 1419, se concluye que no es posible trasladarle al consumidor final los montos a los que se refiere el artículo 61 de la Ley IGVISC; y no es posible en la medida que la tasa es un monto fijo que no puede incorporarse en el precio facturado del bien o servicio. Esto produce como consecuencia una desnaturalización del impuesto selectivo al consumo.

Lo dicho anteriormente se evidencia en la propia Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1419, que señala expresamente que:

"Si la máquina tragamonedas o la mesa de juegos de casino registrada en el MINCETUR no se encuentra en explotación durante todo el mes, no pagará el ISC. El impuesto a pagar por cada máquina tragamonedas o cada mesa de juegos de casino en ningún caso será inferior al monto fijo establecido para el primer nivel de ingresos netos. Es decir, en el supuesto que la máquina tragamonedas o la sala de casinos haya tenido ingreso negativo igual pagará ISC ya que la máquina tragamonedas o la mesa de juegos de casino han sido explotadas y por lo tanto generaron externalidades negativas asociadas al juego" (pp. 25)

Tal como se expresa en el párrafo anterior, el diseño del impuesto no se asocia al consumo de los usuarios, no depende de este; y, en consecuencia, su aplicación no tendrá el efecto deseado, que consiste en desincentivar a los consumidores finales. Más aun cuando de la lectura del Decreto Legislativo 1419 no se evidencia que el **no uso** de la máquina implique necesariamente el no pago del monto fijo. Algo que vulnera claramente vulnera lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 033-2004-AI/TC, que establece lo siguiente:

"(...)la capacidad contributiva tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a imposición; es decir, siempre que se establezca un tributo, éste deberá guardar íntima relación con la capacidad económica de los sujetos obligados, ya que sólo así se respetará la aptitud del contribuyente para tributar o, lo que es lo mismo, sólo así el tributo no excederá los límites de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, configurándose el presupuesto legitimador en materia tributaria y respetando el criterio de justicia tributaria en el cual se debe inspirar el legislador, procurando siempre el equilibrio entre el bienestar general y el marco constitucional tributario al momento de regular cada figura tributaria." (Fundamento jurídico 12)

En ese orden de ideas, la delegación de facultades otorgada al Poder Ejecutivo, en el extremo de modificar la Ley IGVISC, se realizó en el

entendido de que se aprobaría una norma que creara un impuesto específico a una actividad generadora de externalidades negativas, para que el incremento del precio del bien o servicio disminuya su consumo; pero no se delegaron facultades para la creación de un nuevo impuesto que grave los ingresos de los juegos de casino, máquinas de tragamonedas y apuestas on-line, y que no pueda ser trasladado al consumidor final.

Es por ello que se concluye que el Decreto Legislativo 1419 se aprobó excediendo claramente el marco de la delegación de facultades contenida en la Ley 30235 y sin respetar los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, por lo que corresponde su derogación íntegra.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Decreto Legislativo N° 1419, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 13 de setiembre del 2018, considera que este **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso; por lo que **RECOMIENDA** la derogación total, con la fórmula normativa siguiente:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1419, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS E IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO

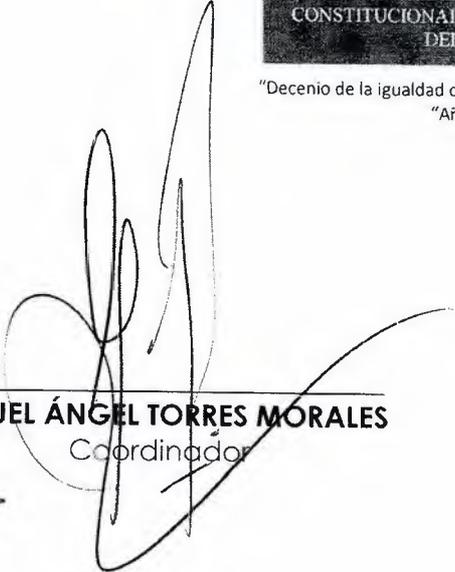
Artículo 1. Derogación del Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Derogase el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Artículo 2. Restitución de diversos artículos de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo

Restitúyanse los incisos c), del artículo 50, los incisos a) y b) del artículo 55, el numeral 3 del inciso a) del artículo 56, el segundo párrafo del artículo 59, el segundo párrafo del artículo 61, y el Literal B del Nuevo Apéndice IV de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a su redacción anterior a su modificación realizada mediante el Decreto Legislativo 1419, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Lima, 29 de noviembre del 2018



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

UNDÉCIMA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Congreso de la República

Fecha: Martes, 4 de diciembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS TITULARES



1. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**
Presidenta
(Fuerza Popular)



2. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO**
Vicepresidente
(Frente Amplio por Justicia, Vida
y Libertad)



3. **TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS**
Secretaria
(Fuerza Popular)



4. **ALCORTA SUERO, LOURDES**
(Fuerza Popular)



5. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR**
(Fuerza Popular)



6. **CASTRO GRANDEZ, MIGUEL ANTONIO**
(Fuerza Popular)



7. **CUADROS CANDIA, NELLY LADY**
(Fuerza Popular)



8. **GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO**
(Fuerza Popular)



9. **MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL**
(Fuerza Popular)



10. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



11. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO
(Fuerza Popular)



12. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX
(Peruanos por el Kambio)



13. SHEPUT MOORE, JUAN
(Peruanos por el Kambio)



14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD
(Alianza Para el Progreso)



15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER
(Célula Parlamentaria Aprista)



16. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO
(Nuevo Perú)



17. GLAVE REMY, MARISA
(Nuevo Perú)



18. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



19. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
(No agrupados)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

UNDÉCIMA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Congreso de la República

Fecha: Martes, 4 de diciembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. **ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ, GLADYS GRISELDA**
(Fuerza Popular)



2. **ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA**
(Fuerza Popular)



3. **ARIMBORGO GUERRA, TAMAR**
(Fuerza Popular)



4. **BETETA RUBIN, KARINA JULIZA**
(Fuerza Popular)



5. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS
ALBERTO
(Fuerza Popular)



6. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
(Fuerza Popular)



7. LETONA PEREYRA, URSULA
(Fuerza Popular)



8. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO
(Fuerza Popular)



9. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO
HERNÁN
(Fuerza Popular)



10. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA
(Fuerza Popular)



11. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO
(Fuerza Popular)



12. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
(Fuerza Popular)



13. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE
(Fuerza Popular)



**14. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO
EDILBERTO**
(Fuerza Popular)



15. SALGADO RUBIANES, LUZ
(Fuerza Popular)



16. SCHAEFER CUCULIZA KARLA MELISSA
(Fuerza Popular)



17. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



18. USHÑAHUA HUASANGA, GLIDER AGUSTÍN
(Fuerza Popular)



19. VERGARA PINTO, EDWIN
(Fuerza Popular)



20. VENTURA ANGEL ROY ERNESTO



21. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI
(Fuerza Popular)



22. HERESI CHICOMA, SALEH CARLOS SALVADOR
(Peruanos por el Kambio)



23. DE BELAUDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
(Peruanos por el Kambio)



24. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



25. MORALES RAMÍREZ, EDYSON HUMBERTO
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



26. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza Para el Progreso)



27. MULDER BEDOYA, MAURICIO
(Célula Parlamentaria Aprista)



28. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL
(Nuevo Perú)



29. ARCE CÁCERES, RICHARD
(Nuevo Perú)



**30. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR
ANDRÉS**
(Acción Popular)



31. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA
(No agrupados)

Lima, 04 de diciembre de 2018

OFICIO N° 225 - 2018-2019-MCG/CR

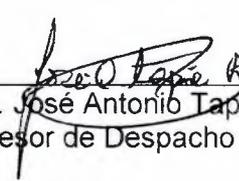
Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y a su vez por especial encargo del señor Congresista Miguel Antonio Castro Grandez, solicitarle se sirva considerarlo con **Licencia para la sesión de la Comisión bajo vuestra presidencia**, programada para el día de hoy, martes 04 de diciembre de 2018 a las 09:30 horas en el Hemiciclo del Palacio Legislativo, debido a motivos estrictamente personales.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Muy atentamente,




Dr. José Antonio Tapia Becerra
Asesor de Despacho Congresal



4/12/18

10:00

MACG/sca

Lima, 04 de diciembre de 2018

OFICIO N° 242-2018-2019/RAN-CR



10:05 am
04/12/2018

Señora:
ROSA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Presente.-

Es grato dirigirme a usted por especial encargo del Congresista **Richard Acuña Núñez**, quien cordialmente solicita se le otorgue **LICENCIA** a la Undécima Sesión Ordinaria de la Comisión que usted preside, programada para hoy, martes 04 de diciembre, por tener reuniones programadas con anticipación fuera de la ciudad de Lima.

Sin otro particular, y agradeciendo la atención prestada me despido de usted.

Atentamente,



[Signature]
Carlos Eduardo Quezada Yepes
Asesor de Despacho
Congresista Richard Acuña Núñez

RAN/ah

OFICIO N° 130-2018-2019-JSM-CR.

Lima, 04 de diciembre de 2018

Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del congresista Juan Sheput Moore, para transmitirle su excusa a la Undécima Sesión Ordinaria, programado para el día de hoy, debido a que el parlamentario se encuentra en una actividad académica en el exterior.

Sin otro particular, quedo de usted,

Atentamente,



[Handwritten signature]
JUAN MAYTA TAYPE
ASESOR II



[Handwritten date and time]
4/12/18
9:30

JMT/svm.

Lima, 04 de diciembre de 2018

OFICIO N° 728-2018-2019/NLCC-CR

Señora Congressista
ROSA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y
Reglamento
Presente.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y al mismo tiempo, por especial encargo de la Congressista Nelly Cuadros Candia, solicitar licencia a la **Undécima Sesión Ordinaria** de la Comisión que usted Preside; la misma que ha sido convocada para el día **martes 04 de diciembre de 2018** del presente año, ya que se encuentra en actividades propias de su función de representación fuera de la capital de la República.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,




Julio Castillo Calizaya
Asesor
Congressista Nelly Cuadros Candia



57

Lima, 03 de diciembre de 2018

Oficio N° 512 -2018 - AQCH/CR

Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta
COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO
Presente



De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud., para alcanzarle mis saludos y comunicarle que no podré asistir a la sesión de la Comisión de Vuestra Presidencia el día de mañana martes 04 de diciembre, en tanto me encontraré en la ciudad de Puno.

Lo que comunico a efectos que se tramite lo que corresponda.

Atentamente,



ALC
ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República