

Informativo

Reflexión DEMOCRÁTICA



Núm. 154

12 de julio de 2012
Año 8

Presentación

Informes y artículos

- **Análisis de la Ley Núm. 29884**
Delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros.....3
- **¿Qué podríamos esperar de la delegación de facultades?**.....9
- **¿Cuál ha sido el verdadero impacto de la delegación de facultades en temas tributarios?**.....12
- **La delegación de facultades legislativas: resumen histórico**.....14

Director:

José Elice Navarro

Jefe de unidad de análisis:

Carlos Vega Miranda

Unidad de análisis

Freddy Sequeiros Hilares

César Mimbela Valencia

Diego Matos Dapena

En esta oportunidad Reflexión Democrática publica un boletín especial dedicado a ofrecer información cuantitativa histórica sobre la delegación de facultades legislativas por el Congreso de la República al gobierno, con la finalidad de que este órgano legisle mediante decretos legislativos, lo que incluye sendos cuadros basados en datos oficiales que dan cuenta de cómo se ha utilizado esta institución desde su incorporación en la Constitución Política de 1979 –aclarando que también se utilizó antes, sin base constitucional –, así como un interesante análisis sobre el real impacto de la legislación delegada en materia tributaria a lo largo del mismo período.

Asimismo, se presenta un análisis detallado de la Ley Núm. 29884, de 9 de junio de 2012, a partir de la cual el Poder Ejecutivo viene legislando en materia tributaria.

Como siempre, Reflexión Democrática persigue aportar en el debate sobre las actividades parlamentarias, las relaciones Parlamento-gobierno, el fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho y la vigencia del modelo económico de libre mercado, procurando que la ciudadanía cuente con la información básica necesaria para enjuiciar en forma libre la actuación de nuestras autoridades en el ejercicio de sus funciones.

Los artículos han sido elaborados por Carlos Vega Miranda, Freddy Sequeiros Hilares y quien suscribe esta presentación, con el valioso apoyo de Diego Matos Dapena

Lima, 12 de julio de 2012

José Elice Navarro

Director Ejecutivo

[Reflexión Democrática](#)

Análisis de la Ley Núm. 29884

Delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros

Por: José Elice Navarro

1. Antecedentes y marco normativo de las facultades legislativas delegadas

La previsión constitucional de la delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo se inició con la reforma plebiscitaria de la Constitución de 1933 ocurrida en 1939, aunque derogada en 1945, lo que no impidió que durante el período gubernamental 1963-1968, el Congreso autorizara al Poder Ejecutivo a legislar mediante «decretos supremos con fuerza de ley». Mas lo cierto es que la delegación de facultades apareció por primera vez, por obra directa del constituyente, en el artículo 188 de la Constitución Política de 1979, que estableció que «el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa [...] Los decretos legislativos están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley».

La disposición no sólo fue recogida por la Constitución Política de 1993, sino también ampliada por ella. Así, en su artículo 104 se lee: «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». La aprobación de la delegación de facultades legislativas no requiere de mayoría calificada.

Esta norma constitucional deja intacta la titularidad principal del Congreso de la República en lo que se refiere a la función legislativa del Estado, es decir, la titularidad de la función legislativa estatal general o de alcance nacional. Y es verdad que sólo el Congreso de la República puede, en principio, debatir y aprobar las normas que, en forma de leyes o resoluciones legislativas, tienen vigencia en todo el territorio nacional. Y digo «en principio» porque, como se evidencia en el texto del artículo citado, también puede hacerlo –en forma de decretos legislativos¹– el Poder Ejecutivo, pero previa

delegación del Congreso de la República, y con cargo de dar cuenta a este órgano representativo.

El artículo 104 de la Constitución vigente contiene, entonces, el marco jurídico fundamental para el otorgamiento y el uso de las facultades legislativas delegadas, sin perjuicio de otras disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que es necesario tener presente y aplicar en uso de la denominada «ley autoritativa» (la que autoriza el ejercicio de la legislación delegada al Poder Ejecutivo), las que cito, cada vez que sea necesario, a lo largo de este análisis.

Cabe señalar que, desde el inicio de la vigencia de la Constitución Política de 1979 y durante todo el período de vigencia de la actual Constitución, el Congreso de la República aprobó un total de 101 leyes autoritativas –de las cuales 15 fueron sobre materia tributaria– bajo cuyo amparo los sucesivos gobiernos expidieron un total de 1078 decretos legislativos –entre ellos 188 sobre materia tributaria –, como se muestra en el siguiente cuadro²:

Periodo presidencial	Leyes autoritativas	Decretos legislativos
Fernando Belaunde (1980-1985)	27	335
Alan García (1985-1990)	36	244
Alberto Fujimori (1990-1992)	14	153
Alberto Fujimori (1993-1995)	3	19
Alberto Fujimori (1995-2000)	7	116
Alberto Fujimori (2000)	3	11
Alejandro Toledo (2001-2006)	4	39
Alan García (2006-2011)	4	133
Ollanta Humala (2011 hasta la fecha)	3	28
Totales	101	1078

Fuente: Congreso de la República y SPB / Elaboración: Reflexión Democrática

señala que corresponde al Presidente de la República «dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia».

² En el cuadro no aparecen los decretos legislativos expedidos sin previa ley autoritativa pero sí por autorización constitucional, como aquellos mediante los cuales se aprueba el presupuesto general y la cuenta general de la república al no haberlo hecho el Congreso dentro del plazo constitucional.

¹ También mediante de decretos de urgencia con fuerza de ley, como lo prevé el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, que

El numeral 1 del artículo 11 de la Ley Núm. 29158 —Ley orgánica del Poder Ejecutivo— define los decretos legislativos como «...normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada por el Congreso. Se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva. Son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda».

El propósito de este trabajo es analizar el contenido y los alcances de la Ley Núm. 29884 —Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros—, de 9 de junio de 2012, que es la ley centésimo primera ley autoritativa aprobada por el Congreso de la República a lo largo de la vigencia de nuestras Constituciones de 1979 y 1993.

2. Análisis de la Ley Núm. 29884

La Ley Núm. 29884³ tiene cuatro artículos. El primero de ellos da cuenta del objeto de la ley, esto es, de la materia específica de la delegación pero expuesta aún de un modo general, así como de algunas restricciones o limitaciones en el uso de las facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo. El segundo artículo desarrolla en forma más precisa los temas materia de la delegación. El tercer artículo prevé la obligación del Ministerio de Economía y Finanzas de informar a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre el impacto de los decretos legislativos expedidos dentro del marco de la delegación y sobre la conveniencia de promover, en el futuro, normas sobre el incremento del impuesto a la renta, fortalecimiento de la administración tributaria a nivel municipal, uso del canon orientado al sector social y desarrollo de la descentralización fiscal. Por último, el cuarto artículo define el inicio de vigencia de la ley autoritativa.

A continuación, desarrollo el análisis de su contenido dentro del marco normativo del artículo 104 de la Constitución Política, con la mención, cuando corresponde, de otras disposiciones constitucionales y legales.

2.1 La delegación de facultades legislativas como potestad

La delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo por el Congreso es una «potestad» de éste órgano, pues en el artículo 104 de la Constitución se establece que el Congreso, como titular principal de la función legislativa del Estado, «puede» delegar en el

Poder Ejecutivo la facultad de legislar, esto es, el proyecto de ley autoritativa requiere de un debate previo al acuerdo formal del Pleno del Congreso en el sentido de aprobar el otorgamiento de las facultades legislativas solicitadas, lo que se debe expresar en una ley que, a pesar de sus particularidades, en esencia sigue el mismo procedimiento y la numeración de las leyes ordinarias⁴.

En efecto, mediante Oficio Núm. 105-2012-PR, de 5 de mayo de 2012 (recibido en el Congreso el 7 de mayo de 2011), enviado por el Presidente de la República al Presidente el Congreso, aquél sometió a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley de delegación de facultades en el Poder Ejecutivo para legislar, mediante decretos legislativos, en materia tributaria y aduanera, basándose en el artículo 107⁵ de la Constitución, y solicitando además que, conforme a lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política, se proceda a tramitar la proposición de ley con carácter de urgencia⁶.

En el oficio también se lee la frase «con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros», con la que el Presidente de la República —cuya firma es acompañada por la del Presidente del Consejo de Ministros— da cuenta tácita de que se ha cumplido con lo previsto por el artículo 120 y el inciso 1 del artículo 125 de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley Núm. 29158 —Ley Orgánica del Poder Ejecutivo—, antes citada, que obligan a que todo acto presidencial se acompañe de refrendo ministerial y que los proyectos de ley que envía el Presidente de la República al Congreso sean aprobados previamente por el Consejo de Ministros⁷.

⁴ Debo recordar, además, que la aprobación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo no requiere de mayoría calificada. Así, la Ley Núm. 29884 fue aprobada por el Pleno del Congreso con el voto favorable de 62 congresistas, y votaron en contra 43, durante la sesión de 31 de mayo de 2012.

⁵ El artículo 107 de la Constitución Política establece que « El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes [...] También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley». Aunque podría considerarse un problema menor o tan solo una observación, creo que sería mejor fundamentar la solicitud de delegación de facultades legislativas principalmente en el artículo 104 de la Constitución Política, pues con solo citar el artículo 107 se equipara el proyecto de ley con uno de ley ordinaria, cuando en realidad se solicita la aprobación de una ley especial con régimen constitucional propio.

⁶ Según el artículo 105 (parte final) de la Constitución Política «Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia».

⁷ Los textos de las normas citadas son: 1) Artículo 120°.- Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial; y 2). Artículo 125°.- Son atribuciones del Consejo de Ministros: [...] 1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de

³ Que en adelante la cito así o me refiero a ella como la «ley autoritativa».

2.2 La materia específica y el plazo determinado

La delegación debe aprobarse sobre «materia específica», es decir, sobre temas que en su conjunto constituyan una materia precisa, y «plazo determinado», esto es, para ser ejercida dentro de un período de tiempo fijado por la ley autoritativa. No puede aprobarse una ley autoritativa abierta.

También es necesario tener presente lo señalado por el artículo 104 de la Constitución Política, en el sentido de que «no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente», que están señaladas en el segundo párrafo del inciso 4 del artículo 101 de la misma Constitución, que dice: «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».

La Ley Núm. 29884, bajo análisis, cumple a cabalidad la exigencia del señalamiento de la materia específica que comprende la delegación de facultades legislativas, así como del plazo determinado, que es de 45 días calendario. Su contenido se inicia con la exposición general de los asuntos materia de la delegación, que se anuncian en su título: «Ley que delega al Poder Ejecutivo la faculta de legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros»; como también en su artículo 1: «Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; sin que ello comprenda la creación de nuevos impuestos, el aumento de las tasas de los impuestos, así como la eliminación o disminución de las deducciones o modificaciones de las escalas de las rentas de cuarta o quinta categoría del Impuesto a la Renta».

Así, la materia de la delegación en general se muestra en el siguiente cuadro:

Temas materia de la delegación	Restricciones específicas No se puede legislar sobre:
Materia tributaria	Creación de nuevos impuestos
Materia aduanera	Aumento de tasas de los impuestos
Delitos tributarios	Eliminación o disminución de las deducciones de las rentas de cuarta o quinta categoría del impuesto a la renta
Delitos aduaneros	Modificaciones de las escalas de las rentas de cuarta o quinta categoría del impuesto a la renta

Más adelante, a lo largo del siguiente y extenso artículo 2 de la ley autoritativa, se precisa los temas que se autoriza normar mediante decretos legislativos, los que encontramos comprendidos en doce grandes ítems: 1. Modificación del Código Tributario con la finalidad de perfeccionar el marco normativo vigente para mejorar la competitividad del país y elevar los niveles de recaudación; 2. Modificación de la Ley del Impuesto a la Renta con la finalidad de perfeccionar su estructura y administración; 3. Expedición de normas para sancionar eficazmente los delitos tributarios y así evitar la comisión de dichos ilícitos, e para incorporar nuevos tipos penales; 4. Modificación de la Ley de Delitos Aduaneros respecto a la tipificación de los delitos aduaneros y la infracción administrativa, la incautación, la disposición de mercancías, las circunstancias agravantes y las sanciones; 5. Racionalización de los beneficios tributarios existentes, prorrogando o eliminando las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios vigentes sujetos a plazo, respetando los principios de razonabilidad, neutralidad, equidad y no retroactividad de las normas, sin incluir los de carácter geográfico regional, previa evaluación de la necesidad de su permanencia; 6. Modificación de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, con el fin de perfeccionar algunos supuestos de nacimiento de la obligación tributaria, la determinación de la base imponible y la aplicación del crédito fiscal, así como la regulación aplicable a las operaciones de exportación, y cubrir vacíos legales y supuestos específicos de evasión y elusión tributaria, garantizando la neutralidad en las decisiones de los agentes económicos; 7. Perfeccionamiento de los sistemas de pago del impuesto general a las ventas para flexibilizar su aplicación y mejorar los mecanismos de control, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad; 8. Fortalecimiento de la regulación de los medios de pago como mecanismos de formalización y control tributario; 9. Modificación de la Ley General de Aduanas respecto a las obligaciones de los operadores de comercio exterior, la agilización de los procesos para el ingreso y salida de mercancías, el régimen tributario aduanero de envíos postales, la optimización en la gestión de riesgos, la disposición de mercancías y a las infracciones y sanciones; 10. Simplificación del

la República somete al Congreso. Asimismo, vale la pena recordar el texto del artículo 126: «Todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta».». El artículo 12 de la Ley Núm. 29158 -Ley Orgánica del Poder Ejecutivo—establece que «los proyectos de ley que propone el Presidente de la República, en ejercicio de su derecho a iniciativa legislativa, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República para la presentación de las iniciativas legislativas [...] El Presidente de la República remite su iniciativa legislativa al Congreso con la aprobación del Consejo de Ministros. Corresponde al Congreso la atención preferente de los Proyectos de Ley remitidos con carácter de urgente por el Presidente de la República».

cumplimiento de las obligaciones tributarias a favor de los contribuyentes; 11. Fortalecimiento del Tribunal Fiscal con la finalidad de optimizar el ejercicio de sus funciones, así como autorizar la designación de sus cargos directivos, previo concurso público, exceptuándose para tal efecto de las restricciones presupuestales aplicables; y 12. Modificación de las leyes que regulan los procesos judiciales vinculados a materia tributaria y aduanera y la

implantación de las medidas cautelares dictadas por los órganos jurisdiccionales que estén vinculadas a las materias antes señaladas, sin que ello incluya materia relativa a ley orgánica.

De este modo, un esquema más específico de los temas materia de la delegación se puede expresar en forma resumida así:

Temas generales	Temas específicos
Materia tributaria	1. Modificación del Código Tributario; 2. Modificación de la Ley del Impuesto a la Renta; 3. Racionalización de los beneficios tributarios existentes; 4. Modificación de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; 5. Perfeccionamiento de los sistemas de pago del impuesto general a las ventas; 6. Fortalecimiento de la regulación de los medios de pago; 7. Simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias; 8. Fortalecimiento del Tribunal Fiscal; y 9. Modificación de las leyes que regulan los procesos judiciales vinculados a materia tributaria.
Materia aduanera	1. Modificación de la Ley General de Aduanas; y 2. Modificación de las leyes que regulan los procesos judiciales vinculados a materia aduanera.
Delitos tributarios	Normas para sancionar eficazmente los delitos tributarios.
Delitos aduaneros	Modificación de la Ley de Delitos Aduaneros.

En cuanto al plazo, la Ley Núm. 29884 tiene como fecha de promulgación el 8 de junio de 2012 y de publicación el 9 de junio, por lo que entró en vigencia, según su artículo 4, al día siguiente, es decir, el 10 de junio. Desde este día se debe contar los 45 días calendario (incluyendo feriados) que delimitan el plazo para el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, que terminaría el martes 24 de julio de 2012, lo que significa que este es el último día en que es posible publicar decretos legislativos al amparo de la ley autoritativa, pues, de lo contrario –argumentando por ejemplo que si bien se publican después del 24 de julio, fueron promulgados antes–, estaríamos ante una delegación de facultades con plazo abierto, lo que no está previsto por la Constitución⁸.

2.3 Régimen de los decretos legislativos en tanto normas legales

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley, como lo dispone el artículo 104 de la Constitución, lo que significa que: 1. Deben expedirse en razón de la naturaleza de las cosas y nunca según el criterio de la diferencia de las personas, y

además deben aplicarse sólo a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, por lo que no pueden tener fuerza ni efectos de retroactividad –salvo en materia penal cuando con ello se favorece al reo– y quedan sin efecto si sobre ellos recae una sentencia de inconstitucionalidad, conforme lo prescribe el artículo 103 de la Constitución Política⁹; y 2. Su observancia y aplicación son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo que el mismo decreto establezca que su vigencia parcial o total se postergue para más adelante, conforme lo prevé el artículo 109 de la Constitución Política¹⁰. Veamos:

⁹ Artículo 103 de la Constitución Política: «Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad». Ver también el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política: «La Acción de Inconstitucionalidad [...] procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo».

¹⁰ Artículo 109 de la Constitución Política: «La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte».

⁸ También habría que tener cuidado con las ya acostumbradas «fe de erratas» que, en la práctica y como no debe ser, en lugar de servir para corregir errores de forma «corrijan» aspectos sustanciales en los decretos ya publicados.

Temas generales	Temas específicos	Características de los decretos legislativos por equiparación con las leyes ordinarias
Materia tributaria	1. Modificación del Código Tributario; 2. Modificación de la Ley del Impuesto a la Renta; 3. Racionalización de los beneficios tributarios existentes; 4. Modificación de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; 5. Perfeccionamiento de los sistemas de pago del impuesto general a las ventas; 6. Fortalecimiento de la regulación de los medios de pago; 7. Simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias; 8. Fortalecimiento del Tribunal Fiscal; y 9. Modificación de las leyes que regulan los procesos judiciales vinculados a materia tributaria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Su contenido debe corresponder a un principio de regulación según la naturaleza de las cosas y no por la diferencia de las personas. 2. Sus efectos se deben aplicar a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. 3. No pueden tener fuerza ni efectos retroactivos, salvo aquellos que tratan sobre materia penal y sólo si favorecen al reo (retroactividad benigna). 4. Pueden quedar sin efecto por mandato de una sentencia de inconstitucionalidad. 5. Su observancia es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo que el mismo decreto establezca una fecha de inicio de vigencia posterior (nunca anterior).
Materia aduanera	1. Modificación de la Ley General de Aduanas; y 2. Modificación de las leyes que regulan los procesos judiciales vinculados a materia aduanera.	
Delitos tributarios	Normas para sancionar eficazmente los delitos tributarios.	
Delitos aduaneros	Modificación de la Ley de Delitos Aduaneros.	

2.4 La obligación de dar cuenta y el control parlamentario sobre los decretos legislativos

El Presidente de la República debe dar cuenta el Congreso o, durante el receso parlamentario, a la Comisión Permanente, de cada decreto legislativo que expida al amparo de la ley autoritativa. Norma ésta muy comprensible en la medida en que el Congreso, al aprobar la delegación de facultades legislativas en su condición de titular principal de la función legislativa del Estado, tiene la potestad de verificar que el órgano delegado ajuste su actuación (legislativa) al marco estricto de esa ley autoritativa. En otras palabras, se habilita el control parlamentario, que además es también una obligación del Congreso de la República, como lo prevé el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución Política.

El procedimiento de control parlamentario sobre los decretos legislativos se encuentra regulado por el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República¹¹, que, en

¹¹ El texto del artículo es el siguiente: «**Procedimiento de control sobre la legislación delegada** [...] **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

su versión original –pues fue modificado mediante Resolución Legislativa del Congreso Núm. 011-2001-CR, de 13 de octubre de 2001–, recogió en gran parte el contenido de los artículos 13 al 21 de la Ley Núm. 25397 –Ley de control parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República–, de 3 de febrero de 1992.

Según la disposición reglamentaria citada, una vez expedido cada decreto legislativo se debe seguir el siguiente procedimiento:

1. 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. Debe entenderse, entonces, que quien firma el documento de dación de cuenta –en la práctica un oficio– es el Presidente de la República, pero siempre acompañado por la firma del Presidente del Consejo de Ministros.
2. 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 debe enviar el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio. En el caso bajo análisis, y lo dije antes, es sólo la citada Comisión.

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».

3. La Comisión informante (la Comisión de Constitución y Reglamento) debe presentar dictamen en forma obligatoria y en un plazo no mayor de diez días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades la Comisión 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.

Se trata, en general, de un procedimiento simple, por el que se evalúa tanto los aspectos de forma como los de fondo; sin embargo, donde la Comisión debe hacer el mayor esfuerzo es en la calificación del contenido de los decretos, en los aspectos de fondo, con la finalidad de evaluar si estos se ajustan al marco autoritativo y no transgreden las normas constitucionales.

2.5 Evaluación del impacto de los decretos legislativos y previsión de reformas posteriores

En esta ocasión, el Congreso incluyó en la ley autoritativa un artículo 3 por cuya observancia el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la obligación de elaborar y presentar a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera dos importantes informes:

1. Un informe sobre los resultados de la aplicación de las normas dictadas al amparo de la ley autoritativa, con indicadores de gestión con relación a la ampliación de la base tributaria y el aumento de la recaudación. El informe debe ser presentado en un plazo no mayor a doce meses —entendiendo, aunque la

ley no lo precisa, al término del período de delegación.

2. Un informe sobre la posibilidad de implementar propuestas sobre:

- a. El incremento de la tasa del impuesto a la renta a los sectores con alto retorno sobre capital invertido, y sobre regímenes especiales para promover a la micro y pequeña empresa y permitir la deducción de gastos de salud, educación, vivienda y otros de carácter social a los trabajadores dependientes e independientes.
- b. Fortalecimiento de las administraciones tributarias de las municipalidades promoviendo la implementación del modelo del Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- c. Utilización del canon y de las regalías en la inversión de capital humano en materia de educación, salud y fomento del empleo
- d. Desarrollo de la descentralización fiscal a partir del incremento de la recaudación de los gobiernos locales.

El plazo para presentar el informe es de noventa días útiles contados a partir del vencimiento del plazo de delegación (aquí si hay precisión) previsto en la ley autoritativa. Lo que no se precisa es quién implementaría tales propuestas. ¿El Congreso? ¿El gobierno a través de una nueva delegación de facultades legislativas?

¿Qué podríamos esperar de la delegación de facultades?

Por: Carlos Vega Miranda

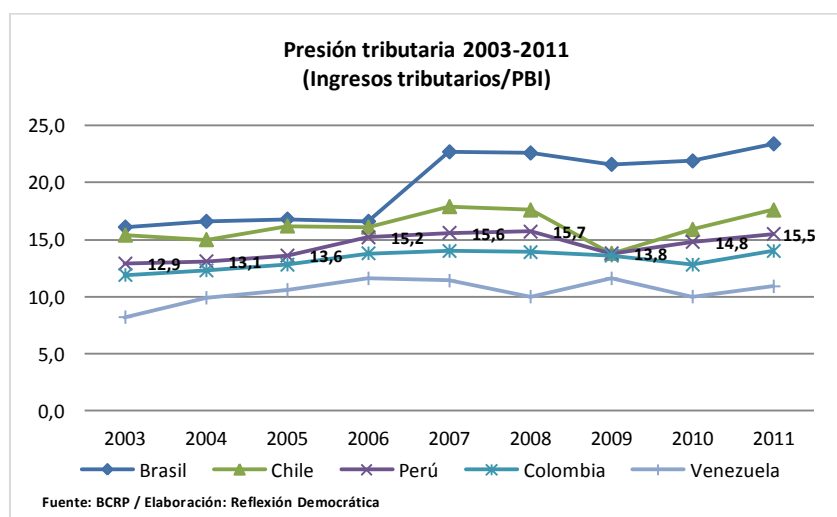
Después de casi un mes de «tira y afloja» entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, el Pleno del Congreso aprobó la solicitud de autorización de facultades legislativas —materializada en el respectivo proyecto de ley— para legislar en materia tributaria. La decisión, que fue adoptada por 62 votos a favor y 43 en contra, dio origen a la Ley Núm. 29884, publicada en el diario oficial el sábado 9 de junio de 2012.

Con ello, el Poder Ejecutivo —y específicamente el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)—, dispone de 45 días para reevaluar, diseñar y dictar —a través de decretos legislativos— un conjunto de medidas en materia tributaria que deberán ser aprobadas por el Consejo de Ministros ajustándose al marco de la ley autoritativa. Cabe indicar que el pedido inicial del Ejecutivo fue por un plazo de 90 días.

Objetivos

¿Qué impulsa al Gobierno a realizar las modificaciones tributarias a través de la delegación de facultades y no a través del proceso legislativo del Congreso?

El objetivo principal, como se desprende de la lectura del proyecto de delegación, es incrementar la recaudación (se señala como meta, para el 2016, lograr una ratio de recaudación como porcentaje del PBI de 18% considerando que en 2011 la recaudación fue el 15,5% del PBI). Como principal argumento para impulsar la delegación de facultades se señala al carácter complejo y técnico de los asuntos tributarios, aduaneros y fiscales. Se sostiene que resulta más eficaz y conveniente regularlos a través de decretos legislativos, que luego pueden ser revisados y, eventualmente, observados y modificados por el Congreso.



Lo cierto es que si bien en los últimos años la recaudación tributaria en el país ha venido creciendo progresivamente, debido al dinamismo de la actividad económica y a los elevados precios de varios productos de exportación, también es verdad que el Gobierno requerirá de mayores recursos para financiar y llevar adelante con éxito los programas de inclusión social ofrecidos, teniendo en cuenta, además, la incertidumbre que genera el actual escenario económico internacional.

No debemos dejar de lado dos temas que son siempre recurrentes cuando se abordan aspectos referidos a lograr mayores ingresos para el fisco (que aquejan a nuestro país desde hace tiempo a pesar de los esfuerzos realizados por resolverlos): la elevada evasión y elusión tributaria y la alta tasa de informalidad que se aprecia en la actividad económica. Esto ha generado la sensación de que son los

mismos contribuyentes los que siempre tributan, quedando un grueso grupo de agentes económicos que no asumen su responsabilidad tributaria.

Para ello, el Congreso ha incorporado en esta ocasión una serie de «candados» para evitar, en la medida de lo posible, las temidas «sorpresas» en el contenido de los nuevos dispositivos. Así, se ha precisado que la delegación de las facultades legislativas no comprende la creación de nuevos impuestos ni el aumento de tasas impositivas, o la eliminación o disminución de deducciones o modificaciones de las escalas de rentas de cuarta o quinta categoría, es decir, que no se incremente la base imponible del pago del impuesto a la renta, lo cual en la práctica implicaría realizar un mayor pago por este concepto para los contribuyentes.

Entonces, con el propósito de generar una mayor recaudación, los lineamientos generales sobre los cuales debería desarrollarse la reforma tributaria son: dotar al sistema tributario de mayor neutralidad y equidad, permitir un mayor control del administrador tributario, reducir los mecanismos elusivos de los impuestos, simplificar el sistema tributario, reducir las controversias entre la administración tributaria y racionalizar los beneficios tributarios.

En ese sentido se esperan modificaciones al Código Tributario, a la Ley del Impuesto a la Renta, a la Ley General de Aduanas, a la Ley de Delitos Aduaneros y a la Ley del Impuesto General a las Ventas, además de normas para sancionar con mayor eficacia los delitos tributarios, racionalizar los beneficios tributarios existentes y fortalecer el Tribunal Fiscal.

Algunas de esas modificaciones serían:

1. Código Tributario

Varias de las medidas que tiene previsto establecer el Ejecutivo, como parte de la reforma tributaria, apuntan a solucionar problemas específicos detectados por el administrador tributario que estarían limitando su accionar. Por ejemplo, se señala que en el ámbito de la cobranza coactiva de deudas tributarias, cuando se convoca por tercera vez a remate los bienes inmuebles del deudor, la ley no fija el precio mínimo, lo que ha generado que se adjudique el inmueble por un valor más bajo que el nivel razonable, perjudicando al administrador tributario y al contribuyente, pues lo obtenido por el remate no alcanza para cubrir las deudas tributarias.

Otra acción que se busca implementar es aplicar el cierre de los establecimientos, desde la primera infracción, por no otorgar comprobantes de pago. La SUNAT considera que la disposición, por la que se aplica la sanción a partir de una segunda oportunidad, no desincentiva la conducta infractora. Sin embargo, habría que evaluar si esa acción no le otorga al funcionario un mayor nivel discrecional que, eventualmente, pudiese perjudicar al sector empresarial, cuando lo que debería hacerse es el respectivo seguimiento de aquellos establecimientos que ya han incumplido la norma.

También se busca precisar la regla de excusión absolutoria para que proceda la exención de responsabilidad penal cuando el autor del delito tributario regulariza sus obligaciones antes que el Ministerio Público inicie la investigación, y no como lo establece un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia que lo permite incluso cuando la administración tributaria ya ha iniciado el proceso de fiscalización.

A nivel más general, el Ejecutivo evalúa, en el caso de las normas referidas a exoneraciones, incentivos o beneficios

tributarios, que no precisan por cuánto tiempo serán aplicables, establecer un plazo supletorio (en caso de que la norma en cuestión no lo precise) de tres años, con la finalidad de evitar situaciones de incertidumbre que afecten la seguridad jurídica. Sin embargo, si el Gobierno está dispuesto a atacar el desorden que existe en materia de exoneraciones tributarias, que alientan la evasión y la informalidad, debería concentrarse en ir eliminando progresivamente y racionalmente algunas de estas exoneraciones, toda vez que se demuestre que generan un gran costo a la economía y no cumplen la finalidad para la cual fueron establecidas.

2. Impuesto a la Renta

En el caso del Impuesto a la Renta, de acuerdo a lo que ha trascendido, se esperan ajustes relacionados con aspectos técnicos de la normativa vigente, destinados a evitar prácticas de elusión de parte de algunos contribuyentes.

En el caso de transacciones entre partes vinculadas o paraísos fiscales, se ha notado que algunas operaciones no están comprendidas en las normas establecidas para determinar los «precios de transferencia», lo cual está induciendo a que se establezca una valoración a la que le corresponde un menor pago de impuesto. Para corregir esta situación, se pretende establecer que las normas sobre los «precios de transferencias» se apliquen a todas las transacciones entre partes vinculadas y con paraísos fiscales, sin excepción.

También se evalúa estandarizar los requisitos tanto para gastos como para costos, pues en la actualidad la ley dispone que para ser deducibles (únicamente) los gastos, estos deben sustentarse con su respectivo comprobante de pago.

Asimismo, se busca establecer el perfeccionamiento del sistema de pagos a cuenta para los contribuyentes de tercera categoría. Según la administración tributaria existen cerca de 175 mil contribuyentes que determinan sus pagos a cuenta mensuales en base a rentabilidades cercanas a cero, lo cual no permite que se generen los respectivos pagos a cuenta. Por ello, se evalúa disponer que los pagos a cuenta por rentas de tercera categoría no puedan ser inferiores al 2% de los ingresos netos mensuales. Si bien, ello le aseguraría al ente recaudador un flujo de ingreso anticipado, en la práctica, muchas empresas podrían resultar afectadas en sus niveles de liquidez.

3. Impuesto General a las Ventas

La administración tributaria ha detectado una práctica muy común en el uso del sistema de detracciones para defraudar al fisco. Como sabemos, la detracción es el descuento que efectúa el comprador de un bien o servicio afecto al sistema, que luego será depositado en una cuenta

corriente a nombre del vendedor, quien utilizará los respectivos fondos —depositados en su cuenta— para realizar el pago de sus obligaciones tributarias. Pues bien, en varias ocasiones el titular de la cuenta omite declarar y pagar los tributos que generaron las operaciones sujetas a detracción, y en su lugar utiliza dichos fondos para pagar los tributos que gravan la importación de bienes que no guardan relación con el giro de su negocio, tales como vehículos usados o textiles.

Por esta razón, se prevé establecer que los montos depositados no podrán ser destinados al pago de los tributos que gravan la importación de bienes que hayan sido transferidos al titular de la cuenta por un sujeto domiciliado durante el período comprendido entre la salida de los bienes del punto de origen y la fecha en que se solicita su nacionalización. Con ello, se busca desalentar esa práctica elusiva.

Adicionalmente, la SUNAT ha detectado prácticas realizadas por promotores de espectáculos públicos que se inscriben en el Registro Único de Contribuyentes sólo para la realización del evento, y culminado el espectáculo no cumplen con sus obligaciones tributarias. Por ello, se plantea facultar a la SUNAT a designar como obligado al depósito de la detracción a un tercero distinto del sujeto que compra el bien o adquiere el servicio.

4. Ley General de Aduanas y Ley de Delitos Aduaneros

La administración tributaria también espera que se dicte medidas que promuevan un mayor uso de la modalidad del despacho anticipado, mejoren los lineamientos de los sectores competentes respecto a los controles aduaneros para el reconocimiento físico de mercancías restringidas y corrijan el tratamiento discriminatorio en materia impositiva para los envíos postales, elevando el monto de la inafectación del advalorem hasta US \$ 200 para los envíos postales y emparejándolos con los envíos de entrega rápida.

Asimismo, se está considerando incrementar las penas privativas de la libertad de ocho a doce años para el contrabando de combustible, considerándola mercancía peligrosa, así como adjudicar dichas mercancías a instituciones encargadas de la prevención y represión de los delitos aduaneros, como son las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

5. Rendición de cuentas

De otro lado, además de la revisión de los respectivos decretos legislativos que emita el Poder Ejecutivo, que según la ley autoritativa y el Reglamento del Congreso le corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento, es necesario asegurar que las normas aprobadas no contravengan la Constitución ni excedan el alcance de la delegación de facultades, y para ello la Ley Núm. 29884 establece una serie de pautas para que el Ejecutivo informe al Congreso sobre el impacto real previsible de los decretos.

En un plazo de doce meses el Ministerio de Economía deberá informar a la Comisión de Economía sobre los resultados de la aplicación de las normas dictadas al amparo de la delegación de facultades, con la inclusión de indicadores de gestión, en cuanto a la ampliación de los montos de recaudación y de ampliación de la base tributaria.

En otras palabras, el Ejecutivo no sólo deberá rendir cuentas respecto a la observancia del marco constitucional y legal, sino que también deberá sustentar el impacto concreto de los decretos, lo que nos parece sumamente positivo para verificar la justificación de la necesidad de que se deleguen facultades legislativas y cuán provechosas pueden resultar para el país; pues todo depende de cómo sean utilizadas.

Finalmente, el Congreso le deja una tarea al Ministerio de Economía, al concederle un plazo de noventa días después de cumplido el período de la delegación de facultades, para que informe a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera sobre la posibilidad de implementar una serie de medidas destinadas también a fortalecer la administración tributaria.

Estas acciones se refieren a la posibilidad de incrementar la tasa de impuesto a la renta a sectores económicos con altas ganancias, o establecer regímenes especiales para promover la micro y pequeña empresa, o permitir deducciones de gastos de salud, educación, vivienda y otros de carácter social a los trabajadores, así como diseñar acciones destinadas a fortalecer las administraciones tributarias de las municipalidades, utilizar el canon y las regalías en inversión de capital humano y promover la descentralización fiscal a partir del incremento de la recaudación de los gobiernos locales.

¿Cuál ha sido el verdadero impacto de la delegación de facultades en temas tributarios?

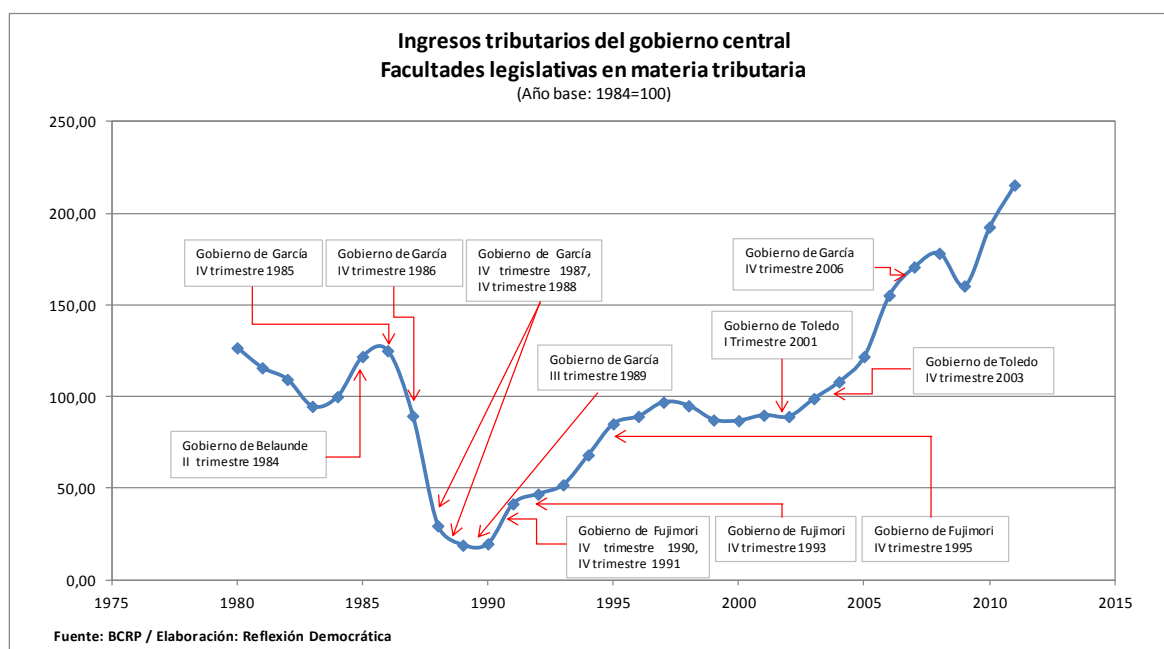
Por: Carlos Vega Miranda

La mejor manera evaluar el resultado de la delegación de facultades en temas tributarios es revisar cuál ha sido su impacto real: su efecto en los montos de la recaudación tributaria.

Se entiende que este mecanismo (el de delegación de facultades legislativas) es preferible para evitar el proceso parlamentario regular, debido al contenido altamente técnico de la materia y, quizás, la necesidad de «despolitizar» su discusión. En la práctica, implica que la iniciativa propuesta por el Ejecutivo no resulte modificada y alterada en su espíritu, al somerla a una serie de

discusiones al interior de los órganos del Congreso de la República, es decir, que se incorporen o incluyan elementos que puedan distorsionar la intención inicial.

Haciendo un repaso de la delegación de facultades concedidas por los distintos congresos desde el año 1980, vemos que, con esta última, han sido quince las que se han dado para legislar en aspectos estrictamente tributarios. No obstante, según cómo ha evolucionado la recaudación tributaria en términos reales, su aplicación no necesariamente significó mayores niveles de ingresos para el fisco.



Con algunas diferencias coyunturales, en la mayoría de casos se justificó la delegación por la necesidad imperiosa de aumentar los niveles de recaudación para disponer de mayores recursos y hacer frente a los elevados déficits fiscales, contar con fondos para ejecutar gastos o reducir los altos índices de evasión tributaria. Ahora bien, estos objetivos en algunos casos se cumplieron, pero en otros la situación fue muy distinta.

Tomando como referencia los ingresos tributarios en términos reales, fijando el año 1984 como base (ver gráfico), se observa que este indicador ha tenido un comportamiento bastante irregular. En la década de los 80, tras la recesión económica acentuada por los estragos

del fenómeno de El Niño y las presiones inflacionarias de ese entonces, se recurrió a una serie de medidas tributarias para generar recursos que ayudaran a reducir el cada vez más preocupante déficit fiscal de la época.

Las medidas surtieron efecto, pero sólo en parte. Aumentó la recaudación, se redujo el déficit fiscal — aunque no en los montos necesarios—, y junto a una ineficaz política económica, se desencadenó un proceso inflacionario que, a la postre, licuó los esfuerzos por mayores ingresos.

Las decisiones de política económica aplicadas en el primer gobierno del presidente Alan García empeoraron la situación y, a pesar de que el gobierno contaba con

mayoría parlamentaria y le fueron concedidas las facultades solicitadas para legislar en materia tributaria hasta en cuatro oportunidades, los ingresos sufrieron una dramática caída, arrastrados por el proceso hiperinflacionario de la época que terminó distorsionando la economía, y propiciando altos niveles de evasión e informalidad.

Desatada la hiperinflación a fines de los años 80, y la aplicación de un severo plan de ajuste en los inicios de los años 90, se encontró el escenario adecuado para emprender una serie de reformas económicas, entre las cuales se incluyó las de índole fiscal. El entonces gobierno del presidente Alberto Fujimori recurrió a la delegación de facultades para implementar una serie de medidas destinadas a simplificar el marco tributario y fortalecer el organismo recaudador (SUNAT).

De la mano con una recuperación económica, se aprecia una tendencia creciente de la recaudación tributaria.

Pese a los vaivenes producto de factores externos (crisis asiática) e internos (políticos e institucionales), se logró mantener esa tendencia ascendente, reforzada por un

conjunto de medidas adoptadas por los siguientes gobiernos.

Así, por ejemplo, la administración del presidente Alejandro Toledo recurrió a la delegación de facultades para perfeccionar el sistema tributario, incluir nuevos tributos (como el caso del ITF) y darle a la SUNAT mayor discrecionalidad.

Lo mismo sucedió en el segundo gobierno del presidente Alan García que, a fines de 2006, solicitó facultades para legislar en materia tributaria que estuvieron enfocadas en modificar el Código Tributario, la Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), así como corregir los beneficios y las exoneraciones tributarias, así como gravar rendimientos y ganancias de capital de algunos instrumentos financieros.

Y si bien la recaudación siguió su tendencia creciente, algunos sectores criticaron que se haya perdido la oportunidad de tomar acciones que hubieran permitido uniformizar y simplificar el sistema tributario. Habrá que esperar a ver cuál será el impacto en esta ocasión.

La delegación de facultades legislativas: resumen histórico

Por: Unidad de Análisis de RD

Si bien la delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo se utilizó desde la vigencia de la Constitución de 1933 —en forma de decretos supremos con fuerza de ley, como se explica en otro artículo contenido en este boletín—, la institución fue, en rigor, introducida por la Constitución de 1979 que, en su artículo 188, señalaba:

«El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa. Los decretos legislativos están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación vigencia y efectos, a las mismas normas que rige para ley».

Complementariamente, el artículo 211 establecía la obligatoriedad de que el Ejecutivo diera cuenta al Congreso de los decretos legislativos que emitía.

Por su parte, la Constitución de 1993, actualmente vigente, ha seguido la línea de su antecesora pero con algunos matices, así, en su artículo 104 se lee que:

«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».

De acuerdo con estas disposiciones, existe un grupo de materias indelegables, es decir, sobre las que el Ejecutivo nunca podrá legislar por delegación del Congreso y que, conforme al artículo 101 de la Constitución, son: reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la cuenta general de la república.

Constatamos que, desde su introducción en 1979, se ha recurrido a la institución de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo en todos los periodos de gobierno, desde el segundo periodo del presidente Fernando Belaunde hasta el actual periodo del presidente Ollanta Humala, en algunos con mayor frecuencia que otros, como aparece en el siguiente cuadro:

Delegación de facultades legislativas al Ejecutivo y cantidad de decretos legislativos emitidos por periodo presidencial			
Periodo presidencial	Delegación de facultades legislativas al ejecutivo por el Congreso	Decretos legislativos emitidos a partir de las delegaciones	Decretos legislativos emitidos por mandato de la Constitución y otros dispositivos
Fernando Belaunde (1980-1985)	27	335	14
Alan García (1985-1990)	36	244	17
Alberto Fujimori (1990-1992)	14	153	6
Alberto Fujimori (1993-1995)	3	19	1
Alberto Fujimori (1995-2000)	7	116	2
Alberto Fujimori (2000)	3	11	2
Alejandro Toledo (2001-2006)	4	39	3
Alan García (2006-2011)	4	133	2
Ollanta Humala (2011 hasta la fecha)	3	28	0
Totales	101	1078	47
TOTAL			1125

Fuente: Congreso de la República y SPIU / Elaboración: Reflexión Democrática

En el cuadro se muestra la cantidad de veces que el Congreso delegó facultades legislativas al Ejecutivo y la cantidad de decretos legislativos que fueron emitidos dentro del marco de cada ley autoritativa por período presidencial.

Se observa, además, respecto de los gobiernos que lograron culminar el periodo constitucional de cinco años, que el primer mandato del presidente Alan García (1985-1990) fue en el que se produjo la mayor cantidad de delegaciones legislativas (36) mientras que la menor

cantidad de estas se produjo durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo (4) y el segundo del presidente Alan García (4). Asimismo, se puede advertir que Fernando Belaunde fue el presidente que más decretos legislativos emitió (335) y que el presidente Toledo fue el que expidió la menor cantidad de estas normas (39).

En los siguientes cuadros mostramos la lista de materias que el Congreso, desde 1980, delegó al Ejecutivo para que este se encargue de legislar:

Fernando Belaunde (1980-1985)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
16/10/1980	Ley 23223	Sistema de cooperación popular.	60	1
22/10/1980	Ley 23224	Reestructuración del Ministerio de Agricultura y medidas para el agro.	60 (hábiles)	4
12/11/1980	Ley 23226	Restitución a sus propietarios de los medios de comunicación expropiados por el Estado en el gobierno militar y medidas conexas.	120	7
16/12/1980	Ley 23230	Sobre el ordenamiento jurídico del gobierno militar y legislar en lo concerniente al funcionamiento de las instituciones del Estado.	180 y 90 días de acuerdo al tema	204
31/12/1980	Ley 23233	Modificación presupuestaria.	No menciona plazo	29
30/12/1981	Ley 23350	Ampliación del Presupuesto del Ministerio de Vivienda.	No menciona plazo	2
28/05/1982	Ley 23403	Promulgación del Código Civil.	Durante periodo constitucional de gobierno	1
30/12/1982	Ley 23556	Ampliación del presupuesto del Ministerio de Vivienda.	Ejercicio fiscal 1983	5
31/05/1983	Ley 23601	Modificación de la Ley del Poder Ejecutivo, en cuanto a las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros en asuntos multisectoriales, regionales y departamentales, así como respecto a los proyectos especiales de desarrollo.	30	1
15/09/1983	Ley 23672	Aprobar leyes sobre el Servicio Militar Obligatorio y sobre la fabricación, comercio, posesión y uso por los particulares de armas que no son las de guerra.	60	2
08/12/1983	Ley 23708	Apoyo y favorecimiento de los servicios públicos de transporte terrestre de pasajeros y carga en todo el territorio nacional.	90	9
14/12/1983	Ley 23720	Aprobar Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y la Ley del Servicio de Inteligencia Nacional.	60	2
14/12/1983	Ley 23724	Regulación de tasas de aranceles.	Diversos plazos	15
30/12/1983	Ley 23740	Modificación presupuestal.	Ejercicio fiscal 1984	4
31/12/1983	Ley 23756	Modificación, ampliación o derogación de disposiciones de códigos diferentes del Código Civil de 1936 y de otras leyes conexas.	No menciona plazo	4
09/06/1984	Ley 23850	Tributaria.	Hasta el 30/07/1984	14
09/06/1984	Ley 23853	Apruebe nueva Ley de Impuestos de Alcabala.	90	1
09/06/1984	Ley 23854	Aprobar la Ley General de Expropiación y la Ley de Impuesto de Alcabala y Adicional de Alcabala.	60	2
10/06/1984	Ley 23860	Código de Ejecución Penal.	180	1
13/06/1984	Ley 23867	Estructura orgánica del Ministerio del Interior, de las Fuerzas Policiales y Sanidad de las Fuerzas Policiales, Estatuto Policial y Leyes de Ascensos de las Fuerzas Policiales y Sanidad de las Fuerzas Policiales.	60	1
03/11/1984	Ley 23978	Ley General del Deporte.	90	1
28/11/1984	Ley 23999	Medidas destinadas a apoyar y favorecer los servicios públicos de transporte terrestre de pasajeros y carga en todo el territorio nacional.	30	1
30/11/1984	Ley 24008	Estructura orgánica del Ministerio del Interior, el Estatuto Policial, las Leyes de Ascenso de las Fuerzas Policiales y Sanidad de las Fuerzas Policiales, y las Leyes de Defensa Civil y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.	60	1
14.12.1984	Ley 24030	Refinanciación, reestructuración y reprogramación de los pagos por concepto del servicio del principal e intereses de la deuda externa.	Hasta el 31 de diciembre de 1985	18
11/01/1985	Ley 24065	Recuperación de los Registros Civiles que hubieran desaparecido o hubieran quedado inhabilitados por acontecimientos fortuitos o actos delictivos.	180	1
12/01/1985	Ley 24072	Competitividad de la industria papelera nacional.	60	1
18/01/1985	Ley 24079	Apoyo y favorecimiento de los servicios de telecomunicaciones y transmisión de datos que se prestan al público.	60	3

* El Ejecutivo aprobó 11 decretos legislativos que nunca llegaron a publicarse, emitió dos decretos legislativos aprobando créditos suplementarios por delegación efectuada por el Decreto Legislativo 316 y emitió un decreto legislativo aprobando la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1987 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1979.

Alan García (1985-1990)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
14/12/1984	Ley 24030	Refinanciación, reestructuración y reprogramación de los pagos por concepto del servicio del principal e intereses de la deuda externa.	Diversos plazos por materia	2
15/08/1985	Ley 24294	Ley Orgánica del Ministerio del Interior.	90	5
15/09/1985	Ley 24297	Apobar Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia y y modificar normas conexas.	60	1
15/09/1985	Ley 24304	Regulación sobre la Empresa Estatal de Derecho Privado, PetroPerú S.A.	120	4
15/09/1985	Ley 24305	La Ley Orgánica del Sector Salud y las Leyes de sus Organismos Públicos Descentralizados.	30	6
11/12/1985	Ley 24394	Renegociación de deuda externa.	Hasta el 31 de diciembre de 1986	31
11/12/1985	Ley 24395	Tributaria.	30	3
30/12/1985	Ley 24422	Modificaciones presupuestarias.	Ejercicio fiscal 1986	2
25/04/1986	Ley 24501	Competencia y estructura orgánica y funcional de las Direcciones Generales de Contribuciones y de Aduanas, y sus órganos desconcentrados.	180	1
05/06/1986	Ley 24514	Descentralización de la estructura orgánica del Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales.	60	1
24/06/1986	Ley 24536	Creación del Instituto de Comercio Exterior.	90	1
24/10/1986	Ley 24562	Concertar un Endeudamiento Interno para el Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.	Ejercicio fiscal 1986	1
01/11/1986	Ley 24565	Establecimiento del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.	180	2
11/12/1986	Ley 24582	Concertar endeudamiento interno.	Hasta el 31/12/1987	18
11/12/1986	Ley 24583	Operaciones de endeudamiento.	Hasta el 31/12/1987	13
23/12/1986	Ley 24600	Aprobación del Código de Tránsito y Circulación Vial y la Ley de Quiebras.	90 días y 180 días hábiles, respectivamente.	1
31/12/1986	Ley 24630	Dictado y promulgación de la Ley Orgánica del Sector Agrario.	180	1
20/03/1987	Ley 24650	Funciones del Poder Ejecutivo, de los ministerios, organismos centrales, instituciones públicas y empresas del Estado, así como las leyes generales o de actividad, a propósito del proceso de regionalización.	90	4
01/04/1987	Ley 24654	Organización y sistema administrativo de Ministerio de Defensa.	60	9
11/10/1987	Ley 24723	Regulación del sistema bancario, financiero y de seguros.	180	5
27/11/1987	Ley 24741	Operaciones de endeudamiento.	Durante el año 1988	26
04/12/1987	Ley 24750	Tributaria.	120 (hábiles)	7
28/07/1988	Ley 24877	Creación de parques industriales en los Conos Norte y Este de la ciudad de Lima.	1095 (3 años)	2
26/10/1988	Ley 24913	Tributaria.	Hasta el 20/11/1988	8
04/12/1988	Ley 24948	Aprobación del Sistema Nacional de Presupuesto de la Actividad Empresarial del Estado	90	1
17/12/1988	Ley 24955	Restauración y reconstrucción integral de la ciudad del Cusco y poblaciones vecinas afectadas por el sismo del 5 de abril de 1986.	60	1
23/12/1988	Ley 24970	Operaciones de endeudamiento.	No menciona plazo	6
23/12/1988	Ley 24971	Tributaria.	Hasta el 31/03/1989	1
31/12/1988	Ley 24977	Modificación presupuetaria.	45 días luego que se proponga norma modificatoria	2
10/06/1989	Ley 25034	Tributaria.	Hasta el 31/07/1989	2
11/06/1989	Ley 25035	Modificación y complemento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública.	90	1
22/07/1989	Ley 25078	Tributaria.	90	27
28/12/1989	Ley 25159	Operaciones de endeudamiento y convenios derivados de las diferentes modalidades de alivio del servicio de la deuda externa.	365	5
28/12/1989	Ley 25160	Ajuste Integral por inflación en los estados financieros de las empresas.	90	1
10/01/1990	Ley 25186	Trabajo médico.	60	1
18/01/1990	Ley 25187	Funciones del Poder Ejecutivo, de los ministerios, organismos centrales, instituciones públicas y empresas del Estado, así como las leyes generales o de actividad, a propósito del proceso de regionalización.	60	42

* El Ejecutivo aprobó doce decretos legislativos que nunca llegaron a publicarse y emitió tres decretos legislativos aprobando créditos suplementarios por delegación efectuada en el Decreto Legislativo 316 y emitió dos decretos legislativos aprobando la Ley de Presupuesto del Sector Público para los años 1987 y 1990 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1979.

Alberto Fujimori (1990-1992)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
05/10/1989	Ley 25104	Ley Orgánica del Poder Judicial.	180 (hábiles)	1
28/12/1989	Ley 25159	Operaciones de endeudamiento y aprobación de convenios derivados de las diferentes modalidades de alivio del servicio de la deuda externa.	365	1
09/06/1990	Ley 25238	Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales.	90	2
19/10/1990	Ley 25279	Tributaria.	Algunas facultades hasta el 30/11/1990 y otras por 120 días	13
30/10/1990	Ley 25280	Aprobación del Código Penal.	90	1
30/10/1990	Ley 25281	Aprobación del Código Procesal Penal.	180	1
28/11/1990	Ley 25282	Aprobación del Código Procesal civil.	180	1
18/12/1990	Ley 25289	Tributaria y renegociación de deuda interna.	Algunas facultades por 90 días y otras hasta el 30/09/91	8
25/12/1990	Ley 25292	Regulación del sistema bancario, financiero y de seguros.	120	1
01/01/1991	Ley 25294	Administración pública del departamento de San Martín	15	1
03/01/1991	Ley 25297	Aprobación del Código de Ejecución Penal.	210	1
11/06/1991	Ley 25324	Ley Orgánica del Poder Judicial.	20	1
17/06/1991	Ley 25327	Pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada.	150	120
28/12/1991	Ley 25381	Aprobación de Código Tributario.	Hasta el 31/03/1992	1

* El Ejecutivo emitió tres decretos legislativos que nunca llegaron a publicarse y tres decretos legislativos aprobando créditos suplementarios conforme a la delegación efectuada por el Decreto Legislativo 556.

Alberto Fujimori (1993-1995)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
24/06/1993	Ley 26202	Regulación del sistema bancario, financiero y de seguros.	90	1
25/11/1993	Ley 26249	Legislación tributaria del Gobierno Central y Gobiernos Locales.	Hasta el 31/12/1993	16
31/12/1993	Ley 26268	Modificaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal de 1994.	Ejercicio fiscal 1994	2

* El Ejecutivo emitió un decreto legislativo aprobando la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1993 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1993.

Alberto Fujimori (1995-2000)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
15/12/1994	Ley 26404	Medidas de carácter administrativo, de organización, de presupuesto y otras necesarias al interior del Ministerio de Economía.	No menciona plazo	2
14/12/1995	Ley 26553	Modernización integral en la organización de las entidades del Estado, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública.	360	23
27/12/1995	Ley 26557	Tributaria, libre competencia, sistema previsional, formalización de la propiedad, saneamiento financiero de empresas agrarias y lucha contra el tráfico de drogas.	120	30
14/12/1995 y 27/12/1995	Ley 26553 y 26557	-	-	1
26/06/1996	Ley 26648	Reincorporación de poblaciones desplazadas, promoción de empleo, reestructuración empresarial y Zona de Desarrollo del eje Matarani-Ilo-Tacna.	90	47
26/09/1996	Ley 26666	Promoción de la inversión privada en el norte del Perú.	30	1
09/05/1999	Ley 26950	Régimen del impuesto de solidaridad a la niñez.	90	1
19/05/1998	Ley 27103	Seguridad nacional.	15	11

* El Ejecutivo emitió dos decretos legislativos aprobando la Cuenta General de la República correspondiente al ejercicio fiscal 1994 y 1998.

Alberto Fujimori (2000-2001)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
09/08/1999	Ley 27194	Servicios de saneamiento.	120	1
17/02/2001	Ley 27426	Inspecciones en el trabajo y defensa del trabajador.	30	1
10/03/2001	Ley 27434	Tributaria.	60 (hábiles)	9

* El Ejecutivo emitió dos decretos legislativos aprobando la Cuenta General de la República correspondiente al ejercicio fiscal 2001 y la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2001 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1993.

Alejandro Toledo (2001-2006)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
09/01/2003	Ley 27913	Terrorismo.	30 (hábiles)	7
27/09/2003	Ley 28079	Tributaria.	90 (hábiles)	28
04/07/2004	Ley 28269	Procesal penal.	30 (Hábiles)	3
06/12/2005	Ley 28636	Dictar nuevo Código de Justicia Militar.	35 (hábiles)	1

* El Ejecutivo emitió tres decretos le aprobando la Cuenta General de la República correspondiente a los ejercicios fiscales de los años 2001,2003 y 2004 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1993.

Alan García (2006-2011)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
16/12/2006	Ley 28932	Tributaria.	90	4
28/04/2007	Ley 29009	Tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, crimen organizado, trata de personas y pandillaje pernicioso.	60 (hábiles)	99
20/12/2007	Ley 29157	Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.	180	11
03/07/2010	Ley 29548	Militar-Policial, el uso de la fuerza y normas procesales y penitenciarias relacionadas a militares y policiales procesados o condenados.	45 (hábiles)	19

* El Ejecutivo emitió dos decreto legislativo aprobando la Cuenta General de la República correspondiente a los ejercicios 2006 y 2007 conforme a la delegación efectuada por la Constitución Política de 1993.

Ollanta Humala (2011-)				
Fecha	Ley autoritativa	Materia delegada	Plazo (días)	Decretos legislativos emitidos
20/10/2011	Ley 29792	Elaboración y aprobación de la Ley de Organización y Funciones del actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	90	1
22/12/2011	Ley 29815	Minería ilegal.	120	9
09/06/2012	Ley 29884	Tributaria, aduanera y delitos tributarios y aduaneros.	45	18

Fuente: Congreso de la República y SPIJ / Elaboración: Reflexión Democrática

En los cuadros mostrados se puede apreciar que, por lo general, se delegan al Ejecutivo, a su solicitud, materias de cierta complejidad y que requieren conocimientos técnicos o especializados, así como también materias surgidas por determinada coyuntura.

Ahora bien, cada uno de los gobiernos tuvo temas o materias predilectas sobre las que ejercieron las facultades legislativas que les otorgó el Congreso tal como se puede observar en el cuadro adjunto.

Delegaciones que originaron la mayor cantidad de decretos legislativos por periodo presidencial				
Periodo Presidencial	Ley delegativa	Materias delegadas por el Congreso	Cantidad de decretos legislativos	
Fernando Belaunde (1980-1985)	Ley 23230 (16/12/1980)	Ordenamiento jurídico del gobierno militar y el funcionamiento de las instituciones del Estado	204	
Alan García (1985-1990)	Ley 25187 (18/01/1990)	Funciones del Poder Ejecutivo en virtud del proceso de regionalización	42	
Alberto Fujimori (1990-1992)	Ley 25327 (17/06/1991)	Pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión privada	120	
Alberto Fujimori (1993-1995)	Ley 26249 (25/11/1993)	Legislación tributaria del Gobierno Central y Gobiernos Locales.	16	
Alberto Fujimori (1995-2000)	Ley 26648 (26/06/1996)	Reincorporación de poblaciones desplazadas, promoción de empleo, reestructuración empresarial y Zona de Desarrollo del eje Matarani- Ilo-Tacna	46	
Alberto Fujimori (2000)	Ley 27434 (10/03/2001)	Tributario	9	
Alejandro Toledo (2001-2006)	Ley 28079 (27/09/1993)	Tributario	28	
Alan García (2006-2011)	Ley 29157 (20/12/2007)	Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.	99	
Ollanta Humala (2011 hasta la fecha)	Ley 29884 (22/11/2012)	Tributaria, aduanera y delitos tributarios y aduaneros.	18	

Fuente: Congreso de la República y SPIJ / Elaboración: Reflexión Democrática

Finalmente, debemos mencionar que la materia que el Congreso más se ha delegado al ejecutivo, a efectos de

que este pueda legislar, ha sido la tributaria. Como resultado, este último ha emitido 188 decretos legislativos.

Delegaciones legislativas en materia tributaria		
Presidente de la República	Cantidad de delegaciones	Decretos legislativos
Ollanta Humala	1	18
Alan García	1	4
Alejandro Toledo	1	28
Alberto Fujimori	5	76
Alan García	6	48
Fernando Belaunde	1	14
Totales	15	188

Fuente: Congreso de la República y SPIJ / Elaboración: Reflexión Democrática