

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta no contraviene el principio de legalidad toda vez que se encuentra dentro de los alcances de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., mediante la cual el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en un plazo de noventa (90) días calendario.

El referido dispositivo legal establece en el literal d) del numeral 2 del artículo 2 las facultades para legislar en materia de seguridad ciudadana, a fin de adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana, sin afectar los derechos fundamentales de la persona humana.

I. FUNDAMENTO DE LAS MODIFICACIONES

El Decreto Legislativo N.º 1126 establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Luego de más de 2 años de su entrada en vigencia, resulta necesario realizar algunas modificaciones en los siguientes temas.

1. Definiciones (artículo 2)



Situación Actual

- 1. El artículo 2 del decreto define algunos conceptos para efecto de sus disposiciones. Entre los referidos conceptos, se entiende como "usuario" a la persona natural o jurídica que desarrolla actividades fiscalizadas.
- a.2. El último párrafo del artículo 2 del decreto indica que mediante decreto supremo, a propuesta de la SUNAT, refrendado por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por el titular del Ministerio del Interior (MINTER) y por el titular del Ministerio de la Producción, se especifican las partidas y subpartidas arancelarias de las maquinarias y equipos objeto de control.
- b) Problemática
 - b.1. La definición de "usuario" no considera a la sucesión indivisa u otro ente colectivo que también en sus actividades económicas pueden hacer uso de bienes fiscalizados y realizar actividades fiscalizadas.
 - b.2. El Ministerio de la Producción no debería participar del refrendo del decreto supremo que especifica las partidas y subpartidas arancelarias de las maquinarias y equipos objeto de control al no formar parte del nuevo sistema de control al haber la SUNAT asumido sus funciones y facultades que le fueron conferidas por la Ley N.º 28305.
- c) Propuesta
 - c.1. Modificar la definición de "usuario" contenida en el artículo 2 del decreto a efecto de incluir a otros sujetos distintos a las personas naturales o jurídicas.
 - c.2. Excluir del último párrafo del artículo 2 del decreto al Ministerio de la Producción de la obligación de refrendar el decreto supremo que especifique las partidas y subpartidas arancelarias de las maquinarias y equipos objeto de control.

2. Competencias en el registro, control y fiscalización (artículo 4)

a) Situación Actual

El último párrafo del artículo 4 del decreto dispone que la SUNAT atienda las consultas sobre sus alcances, en los temas de su competencia.

b) Problemática

El último párrafo del artículo 4 del decreto establece que la atención de las consultas por parte de la SUNAT pero no ha contemplado otros aspectos relacionados con la consulta, como el plazo para su atención o si se puede o no interponer algún recurso contra la contestación de la consulta.

c) Propuesta

Modificar el artículo 4 del decreto para incluir nuevas disposiciones relacionadas con la obligación de la SUNAT de atender las consultas de los usuarios.

Las referidas disposiciones son similares a las contenidas en los artículos 93 al 95 del Código Tributario sobre la atención de consultas en materia tributaria.

3. Insumos químicos y productos fiscalizados objeto de control (artículo 5)

a) Situación Actual

a.1. El segundo párrafo del artículo 5 del decreto señala que mediante decreto supremo, a propuesta de la SUNAT, refrendado por el titular del MINTER, el titular del Ministerio de la Producción, y el titular del MEF en el marco de sus competencias, se especifican los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control.

a.2. El tercer párrafo del citado artículo 5 señala que el reglamento debe indicar las denominaciones que se utilizan en el ámbito nacional o internacional para referirse a cualquiera de estos insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados que figuran en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas.

b) Problemática

b.1. El Ministerio de la Producción no debería participar del refrendo del decreto supremo que especifica los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control, al no formar parte del nuevo sistema de control al haber la SUNAT asumido sus funciones y facultades que le fueron conferidas por la Ley N.º 28305.

b.2. El decreto señala que mediante decreto supremo se especifican los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control, y que el reglamento debe indicar las denominaciones que se utilizan en el ámbito nacional o internacional para referirse a cualquiera de estos insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados.

De esta forma, al encontrarse en una norma los insumos químicos objeto de control y en otra sus denominaciones, no se facilita el conocimiento los insumos químicos objeto de control por parte de los usuarios.



c) Propuesta

Modificar el artículo 5 del decreto para:

- c.1. Excluir al Ministerio de la Producción de la obligación de refrendar el decreto supremo que especifique los insumos químicos objeto de control.
- c.2. Que el decreto supremo que especifica los insumos químicos objeto de control también indique las denominaciones que se utilizan en el ámbito nacional o internacional para referirse a cualquiera de estos insumos químicos.

4. Registro y control de Bienes Fiscalizados (artículos 6, 7, 9, 10 y 16)

a) Situación Actual

- a.1. El artículo 6 del decreto crea el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados que contiene toda la información relativa a los citados bienes, así como de los usuarios y sus actividades, siendo la SUNAT la responsable de la implementación, del desarrollo y del mantenimiento del registro.
- a.2. El artículo 7 del decreto establece como una medida de control, que los usuarios, para desarrollar cualquiera de las actividades fiscalizadas, requieren contar con su inscripción vigente en el registro.

El segundo párrafo del citado artículo 7 señala que para ser incorporado al registro, así como para mantenerse en él, se requiere previamente que el usuario se encuentre activo en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y reúna, entre otros, los siguientes requisitos:

1. Cumplir las condiciones y los controles mínimos de seguridad sobre los bienes fiscalizados.
2. Los usuarios, sus directores, representantes legales y responsables del manejo de los bienes fiscalizados no tengan o no hayan tenido condena firme por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos. El reglamento precisa en quiénes recaen la responsabilidad del manejo de los bienes fiscalizados.
3. Los establecimientos en los que se realicen actividades vinculadas al decreto, se encuentren ubicados en zonas accesibles de acuerdo a lo que establece su reglamento.
- a.3. Los artículos 9 y 10 del decreto establecen los supuestos de baja y suspensión de inscripción en el registro.
- a.4. El primer párrafo del artículo 16 del decreto dispone que el comercio minorista para uso doméstico y artesanal de los bienes fiscalizados, está exceptuado de lo previsto en el artículo 6, que regula el registro, salvo en los casos que expresamente se indique lo contrario.

De otro lado, el segundo párrafo del citado artículo 16 indica que, en el reglamento se definen los bienes fiscalizados que son considerados de uso doméstico y artesanal, así como las cantidades, frecuencias, volúmenes y grado de concentración en que podrán ser comercializados para este fin.

b) Problemática



b.1. De acuerdo con el artículo 6 del decreto, al solicitar su inscripción en el registro, los usuarios proporcionan información relativa a ellos, a los bienes fiscalizados y a las actividades fiscalizadas que se realizan con estos. Dicha información puede ser modificada o actualizada solo por los usuarios. Como producto del control y fiscalización por parte de la SUNAT, se detecta personas que deben estar inscritos o ser excluidos como usuarios en el registro, o se obtiene información que no coincide con la información proporcionada por los usuarios al registro; no pudiendo la SUNAT proceder a la inscripción o la exclusión de las referidas personas, o la modificación la información contenida en el registro debido a que el decreto no le ha otorgado las respectivas facultades.

b.2. Según el artículo 7 del decreto, para ser incorporado al registro, así como para mantener su inscripción en el registro, se requiere que el usuario reúna, entre otros requisitos, que el usuario, sus directores, representantes legales y responsables del manejo de los bienes fiscalizados no hayan tenido condena firme por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos. Sin embargo, la referida disposición no es concordante con lo establecido en el artículo 69 del Código Penal que señala que con la rehabilitación de la pena se le restituye a la persona sus derechos.

De otro lado, para ejercer actividades sujetas a control no se exige que el usuario se encuentre con condición diferente a no habido ni que el usuario, sus directores y representantes legales no tengan condena firme por haber obtenido la incorporación y renovación de la inscripción en el registro, así como la modificación o actualización de la información proporcionada al registro, presentando documentación y/o información falsa.

Por otra parte, algunos usuarios consideran que es posible ceder su inscripción en el registro a otra persona al no haberse señalado en el decreto que ésta es personal e intransferible.

b.3. En los artículos 9 y 10 del decreto, no contempla entre los supuestos de baja y suspensión de inscripción en el registro, causales que obliguen al usuario a cumplir con lo dispuesto en el decreto a efecto de lograr que los bienes fiscalizados no sean desviados para la producción de drogas ilícitas. El esquema de control de los bienes fiscalizados tiene como objetivo fortalecer el registro dado que, como principal instrumento de control y fiscalización, es necesario que este nos proporcione información fidedigna de los usuarios, de los bienes fiscalizados, de las actividades fiscalizadas que realizan, entre otros.

b.4. El primer párrafo del artículo 16 del decreto exceptúa de la obligación de inscripción en el registro solo al comercio minorista para uso doméstico y artesanal de los bienes fiscalizados. Sin embargo, existen otros usuarios que pueden ser exceptuados de la referida obligación, como la de los usuarios de gasolinas, gasoholes, diesel y sus mezclas con biodiesel, surtidas por los establecimientos de venta al público de combustibles directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque de la nave o vehículo automotor para el transporte terrestre, fluvial y lacustre, que solo utilizan los referidos hidrocarburos para el funcionamiento de sus medios de transporte.

De otro lado, el segundo párrafo del citado artículo 16 dispone que en el reglamento se defina los bienes fiscalizados que son considerados de uso doméstico y artesanal. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 5 del decreto señala que mediante decreto supremo se especifican los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados, objeto de control. De esta forma, los insumos



químicos objeto de control o no se encuentran dispersos en diferentes normas, lo cual no facilita el conocimiento por parte de los usuarios.

c) Propuesta

c.1. Modificar el artículo 6 del decreto para que la SUNAT, mediante resolución de superintendencia, establezca los supuestos en los cuales de oficio, procede a la inscripción, suspensión o baja y a la modificación o actualización de la información declarados en el registro.

c.2. Modificar el artículo 7 del decreto para:

- Excluir como condición para efecto de la inscripción en el registro, que el usuario, sus directores, representantes legales y responsables del manejo de los bienes fiscalizados no hayan tenido condena firme vigente por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos.

- Señalar que para efecto de la inscripción en el registro, el usuario se encuentre con condición diferente a "no habido" en el RUC y que el usuario, sus directores y representantes legales no tengan condena firme vigente por haber obtenido la incorporación y renovación de la inscripción en el registro, así como la modificación o actualización de la información proporcionada al registro, presentando documentación y/o información falsa.

- Precisar que la inscripción en el registro es personal e intransferible.

c.3. Modificar los artículos 9 y 10 del decreto para incorporar nuevos supuestos de suspensión y de baja de inscripción en el registro, de esta manera se pretende lograr que los usuarios tengan especial interés por cumplir con las obligaciones establecidas por el decreto.

c.4. Modificar el artículo 16 del decreto para exceptuar al usuario de gasolinas, gasoholes, diesel y sus mezclas con biodiesel, surtidas por los establecimientos de venta al público de combustibles directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque de la nave o vehículo automotor para el transporte; y señalar que el decreto supremo a que se refiere el artículo 5 del decreto es el que define los bienes fiscalizados que son considerados de uso doméstico y artesanal.

5. Obligación de registrar operaciones con bienes fiscalizados (artículo 12)

a) Situación Actual

El artículo 12 del decreto indica que los usuarios deben llevar y mantener el registro de sus operaciones de ingreso, egreso, producción, uso, transporte y almacenamiento de los bienes fiscalizados, sin excepción alguna, dependiendo de la actividad económica que desarrollen.

b) Problemática

La obligación de los usuarios de registrar sus operaciones con bienes fiscalizados no contempla excepciones como el caso de las personas que por sus actividades requieren utilizar bienes fiscalizados en mínimas cantidades.

c) Propuesta



X

Modificar el artículo 12 del decreto para exceptuar de la obligación de registrar sus operaciones con bienes fiscalizados, a las personas que en virtud a sus actividades educativas de investigación o científicas, requieran por única vez utilizar bienes fiscalizados, y a los importadores de muestras de insumos químicos, solo cuando tienen por finalidad demostrar sus características, pudiendo ser estas con o sin valor comercial.

6. Autorización para el ingreso y salida de bienes fiscalizados (artículos 17, 18 y 19)

a) Situación Actual

- a.1. El primer párrafo del artículo 17 del decreto dispone que el ingreso y salida del territorio nacional de bienes fiscalizados requiere de la autorización, la cual se expide a los usuarios que se encuentren en el registro.
- a.2. El cuarto párrafo del artículo 18 del decreto señala que la SUNAT deniega o suspende la autorización cuando el usuario o alguno de sus accionistas, representantes legales o directores y responsables del manejo de los bienes fiscalizados haya sido sometido o se encuentre sometido por el Ministerio Público, a investigación por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos o cuando se encuentren indicios razonables del posible desvío de bienes fiscalizados como resultado de las notificaciones previas a la que hace referencia su artículo 24.



El primer párrafo del artículo 19 del decreto señala que para el ingreso y salida de insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados al territorio nacional solo se permite un margen de tolerancia de hasta el 5% del peso total autorizado para mercancías a granel. Asimismo, el citado párrafo indica que, el exceso requiere de una ampliación de la autorización.

b) Problemática

- b.1. El artículo 17 del decreto señala que para obtener la autorización para el ingreso y salida de bienes fiscalizados solo es necesario encontrarse inscrito en el registro.
Sin embargo, para efecto del control, es muy importante que la obtención de la autorización se encuentre ligada al cumplimiento de la obligación del usuario de presentar la información del registro de sus operaciones con bienes fiscalizados a que se refiere el artículo 12 del decreto.
- b.2. Entre las causales para denegar o suspender la autorización no se ha contemplado el supuesto que cuando el usuario o alguno de sus accionistas, representantes legales o directores y responsables del manejo de los bienes fiscalizados se encuentren sometido a proceso judicial por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos.
- b.3. Para la autorización de ingreso y salida de bienes fiscalizados a granel se ha otorgado un margen de tolerancia. La existencia de un margen de tolerancia para mercancías a granel se debe a que se pueden presentar diferencias de peso.
Sin embargo, en las mercancías envasadas también pueden presentarse diferencias de peso atendiendo a lo siguiente:
 - i. Diferencias metrológicas

Puede existir variación del peso si las mercancías son pesadas en diferentes balanzas debido a la imperfección de los equipos, las diferencias de diseño en la exactitud de los mismos, las diferencias de presión atmosférica del lugar donde están ubicadas las balanzas, etc.

- ii. Calibración de balanzas

El calibrado o calibración es el procedimiento de comparación entre lo que indica un instrumento y lo que "debiera indicar" de acuerdo con un patrón de referencia con valor conocido. De esta definición se deduce que para calibrar un instrumento o patrón es necesario disponer de uno de mayor precisión que proporcione el valor convencionalmente verdadero, que es el que se empleará para compararlo con la indicación del instrumento sometido a calibrado.

Las balanzas no son calibradas de la misma manera y con el procedimiento adecuado, por lo que pueden arrojar diferencias en el peso de las mercancías.

iii. Atención volumétrica

Los productos líquidos al momento de ser llenados en origen son despachados volumétricamente, es decir su unidad de medida es de volumen (litros, galones, etc.) y se calcula el peso de acuerdo a la densidad del producto. En ese sentido, tampoco se podrá obtener con exactitud el peso pues existen factores como la temperatura de envasado en origen que pueden generar las diferencias en el peso.

iv. Naturaleza de las sustancias

Las diferencias del peso también dependen de la naturaleza del producto, pues, por ejemplo puede obtener agua del medio ambiente e incrementar su peso, como es el caso del carbonato de sodio.

c) Propuesta

c.1. Modificar el artículo 17 del decreto para establecer que se otorga la autorización del ingreso y salida de bienes fiscalizados al usuario que se encuentre en el registro y, además, que hubiere cumplido con presentar la información de sus operaciones.

c.2. Modificar el artículo 18 del decreto a efecto de incluir como nueva causal para denegar o suspender la autorización, cuando el usuario o alguno de sus accionistas, representantes legales o directores y responsables del manejo de los bienes fiscalizados se encuentre sometido a proceso judicial por tráfico ilícito de drogas o delitos conexos.

c.3. Modificar el artículo 19 del decreto para establecer un margen de tolerancia en las autorizaciones para el ingreso y salida de bienes fiscalizados que se encuentren envasadas.

7. Guía de remisión que sustenta el traslado de bienes fiscalizados (artículo 27)

a) Situación Actual

El artículo 27 del decreto señala que el transporte o traslado de bienes fiscalizados requiere de una guía de remisión, según lo establecido en el Reglamento de Comprobantes de Pago y lo que establezca la SUNAT, debiendo el transportista mantenerla en su poder mientras dure el servicio. Asimismo, el citado artículo indica que, mediante resolución de superintendencia, la SUNAT puede establecer controles especiales al transporte o traslado de bienes fiscalizados.

b) Problemática

El artículo 27 del decreto en la línea con lo dispuesto en el artículo 97 del Código Tributario, obliga a quien efectúe el transporte o traslado de bienes fiscalizados a llevar consigo los documentos que lo sustenta durante ese trayecto.



Handwritten signature or mark.

El referido artículo 97 ha sido modificado por la Ley N.º 30296 a efecto de establecer en el caso de documentos emitidos y otorgados electrónicamente y siempre que la SUNAT lo disponga, la obligación de facilitar a esta, a través de cualquier medio y en la forma y condiciones que aquélla señale, la información que le permita individualizar esos documentos.

Así, lo dispuesto en el artículo 27 del decreto no guarda concordancia con la modificación efectuada al artículo 97 del Código Tributario.

c) Propuesta

Modificar el artículo 27 del decreto para adecuarlo a lo dispuesto en el nuevo artículo 97 del Código Tributario e indicar que la SUNAT puede establecer como control especial del transporte o traslado de bienes fiscalizados, la obligación a quien lo efectúe, de llevar la representación impresa de la guía de remisión electrónica, emitida electrónicamente.

La propuesta se funda en lo siguiente:

i. Los bienes fiscalizados son, según la definición que obra en el artículo 2 del decreto, los insumos químicos, productos y subproductos o derivados, maquinarias y equipos utilizados, directa o indirectamente, en la elaboración de drogas ilícitas, que está dentro de los alcances del referido decreto. Es por ello que su control es especialmente relevante en la estrategia de seguridad y defensa nacional, más aún si los delitos por tráfico ilícito de drogas están considerados como delitos contra la salud pública.

Por ello, es necesario establecer en lo que se refiere al traslado de los bienes fiscalizados, medidas que permitan efectuar el control de esos bienes usando mecanismos acordes con la emisión electrónica de documentos (por ejemplo, tener los documentos que lo sustentan desde el inicio del traslado y acceder en línea a dichos documentos pasando el vehículo por un escáner o adhiriendo un dispositivo electrónico en los bienes), cualquiera sea la autoridad competente para ello (la SUNAT o la Policía Nacional del Perú) y en cualquier situación (incluso cuando por caso fortuito o fuerza mayor no se puede acceder en línea a los documentos que sustentan el traslado).

ii. La implementación de los nuevos mecanismos de control del traslado, vinculados a la emisión electrónica, distintos a la portabilidad, será gradual y puede originar eventuales contingencias.

Si bien la SUNAT, en virtud al segundo párrafo del artículo 27 del decreto, tiene la facultad de establecer, si así lo estima conveniente, controles especiales respecto de los bienes fiscalizados, es preciso señalar que ese control especial puede consistir incluso en solicitar a quien realiza el traslado o transporte, que continúe portando una representación impresa del documento que sustenta el traslado a pesar que este haya sido o sea otorgado electrónicamente y entregado a la SUNAT de la misma forma.

El referido control especial ha sido señalado expresamente en el proyecto de ley, dado que sin este, la sustentación del traslado de los bienes portando la guía de remisión electrónica (en un dispositivo para puerto USB, por ejemplo) o dando el acceso a esta (por obligación o voluntariamente), traería como consecuencia que se deba otorgar ese mismo documento al destinatario y no una representación impresa. Ello por dos motivos:

□ No se le puede pedir al emisor que cumpla una misma obligación (sustentar el traslado) de dos formas distintas (facilitando el acceso al documento electrónico y exhibiendo la representación impresa), salvo que una norma con rango de ley lo establezca expresamente (con la debida fundamentación); y,



□ El destinatario debe quedarse con aquello que sirvió para el traslado (para que la SUNAT sepa que se usó y, de ser el caso, pueda cruzar la información de ese ejemplar con el que obra en su poder).

Además, estimamos que esta medida es razonable, en el caso del traslado de bienes fiscalizados por lo siguiente:

□ El fin que se persigue es legítimo (ese fin es tener un mecanismo de control adicional o alternativo, si por caso fortuito o fuerza mayor no se puede acceder en línea a la guía de remisión electrónica, atendiendo al tipo de bienes que se controla y a los lugares en los que se pueden realizar las intervenciones de mayor impacto). Es más, la medida es idónea, en lo posible, para lograr ese fin (se trata de un documento de referencia para efectuar el control).

□ No existen opciones menos gravosas para efectuar un control alternativo si por caso fortuito o fuerza mayor no se pueda acceder en línea a la guía de remisión electrónica.

□ Se trata a quienes efectúan el traslado de bienes fiscalizados de manera distinta a quienes trasladan otros bienes (en algún caso pueden sustentar el traslado de dos maneras distintas), sin embargo, estimamos que ello no vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 174 de la Constitución Política del Perú, dado que este consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. De ello se desprende que en algunos casos corresponde dar un tratamiento desigual, sin que ello implique discriminación.

8. Régimen especial para el control de bienes fiscalizados (artículo 36)

a) Situación Actual

El artículo 36 del decreto dispone que la inscripción en el Registro de Hidrocarburos del OSINERGMIN y en el registro tienen un plazo de vigencia máximo de un año, para los usuarios que realizan actividades con hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al régimen especial.

Asimismo, se señala de manera imperativa que en las zonas geográficas sujetas al Régimen Especial, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas establecerán las cuotas de hidrocarburos que cada Usuario podrá comercializar.

b) Problemática

El plazo de vigencia de la inscripción en el registro es de dos años pero en el caso de los usuarios que realizan actividades con hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Especial es de un año, plazo en el que no es posible realizar mayores acciones de control de los bienes fiscalizados.

Por otro lado, el Informe N° 049-06-2014-DIREAD PNP/DIVICTIQ-DAE, elaborado por la División de Investigación y Control de Insumos Químicos, de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) perteneciente a la Policía Nacional del Perú, estima que el consumo de Hidrocarburos para la elaboración de drogas, representaría el 3.86% del volumen total demandado de Hidrocarburos.

Esta estimación fue realizada por la DIRANDRO asumiendo que toda la producción cocalera atribuida a los Valles de los Ríos Apurímac, Ene, y Mantaro (VRAEM) es producida en Ayacucho, desde que este es uno de los departamentos que abarca la mayor extensión territorial en el VRAEM.

En tal sentido, dicho porcentaje vendría a representar el porcentaje máximo de Combustibles -respecto de la demanda total en las zonas geográficas sujetas al Régimen Especial- que se utilizaría para la elaboración de drogas ilícitas.



De otro lado, se debe indicar que la información vertida en el referido informe, representa la única información oficial disponible a la fecha, en relación a los desvíos de Combustibles para actividades relacionadas con el narcotráfico en las zonas geográficas sujetas a Régimen Especial; por lo que resulta necesario realizar una revisión extraordinaria de las Cuotas de Hidrocarburos actualmente vigentes en dichas zonas.

En tal sentido, se aprecia que los hidrocarburos representan un porcentaje reducido del total de los insumos químicos, productos y sus subproductos o derivados que se utilizan para la elaboración de drogas ilícitas, por lo que su regulación no debería ser imperativa sino estar sujeta a un análisis de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad que será realizado por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas.

c) Propuesta

Modificar el artículo 36° del decreto para eliminar el plazo de vigencia de la inscripción en el registro de un año para los usuarios que realizan actividades con hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al régimen especial, a efecto que le sea aplicable el plazo de vigencia establecido en el artículo 8 del decreto (dos años).

Asimismo, se modifica el texto de la norma referido al establecimiento de cuotas de hidrocarburos que cada Usuario podrá comercializar en las zonas geográficas sujetas al Régimen Especial, para que el mismo no sea imperativo.

9. Infracciones y sanciones (artículos 47, 48 y 50)

a) Situación Actual

El Capítulo VIII del decreto contiene artículos relacionados con las infracciones por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo y la aplicación de sanciones correspondientes.

Así, el artículo 47 del decreto dispone que el incumplimiento de las obligaciones constituyan infracciones a este, independientemente de las acciones de naturaleza civil o penal a que hubiere lugar.

Las infracciones, así como sus sanciones se sujetarán a lo establecido en el siguiente cuadro:

Infracción	Muy Grave	Grave	Leve
Sanción	Incautación	Multa de hasta 5 UIT	Multa de hasta 2 UIT

Mediante decreto supremo, a propuesta de la SUNAT, refrendado por el titular del Ministerio de la Producción, y el titular del MEF en el marco de sus competencias, se establece la tabla de infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento del decreto, así como el procedimiento sancionador respectivo a cargo de la SUNAT.

La SUNAT, mediante resolución de superintendencia, establece el régimen de gradualidad que corresponda. Por su parte, el artículo 48 del decreto indica que la SUNAT aplica las sanciones a las infracciones establecidas en el reglamento.

Asimismo, indica que el cobro y el procedimiento de ejecución coactiva de las multas impuestas están a cargo de la SUNAT



1

De otro lado, el artículo 50 del decreto señala que los ingresos que se recauden por concepto de multas serán distribuidos financieramente, conforme lo establezca el reglamento, y se incorporan en los presupuestos institucionales de los pliegos beneficiarios de dicha distribución en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados y de acuerdo a lo establecido en el artículo 42 de la Ley N.º 28411.

b) Problemática

b.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 del decreto, entre las sanciones a aplicar ante la comisión de infracciones, se encuentran la incautación y multa.

Sin embargo, para la aplicación de las multas se requiere la implementación de un sistema que permita administrar todo el proceso, lo que hace onerosa su administración.

Por otra parte, la experiencia demuestra que la sanción de incautación de los bienes fiscalizados, que luego son trasladados a los almacenes de la SUNAT, permite un resultado más efectivo, tal como se advierte de la información siguiente:

b.2. El Ministerio de la Producción no debería participar del refrendo del decreto supremo que establece la tabla de infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento del decreto, así como el procedimiento sancionador respectivo a cargo de la SUNAT, al no formar parte del nuevo sistema de control al haber la SUNAT asumido sus funciones y facultades que le fueron conferidas por la Ley N.º 28305.

c) Propuesta

c.1. Modificar los artículos 47 y 48 del decreto, así como derogar su artículo 50, a fin de excluir lo relacionado con la sanción de multa.

c.2. Excluir del penúltimo párrafo del artículo 47 del decreto al Ministerio de la Producción de la obligación de refrendar el decreto supremo que establece la tabla de infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento del decreto, así como el procedimiento sancionador respectivo a cargo de la SUNAT.

10. Notificación de actos administrativos

a) Situación Actual

El decreto no ha contemplado disposiciones sobre la notificación de actos relacionados con el control de los insumos químicos que pueden ser utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

b) Problemática

La notificación de los actos administrativos relacionados al decreto se rige por lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, en tanto el decreto no ha contemplado disposiciones especiales para la referida notificación.

Ello obliga a que la SUNAT tenga que seguir la prelación de las modalidades de notificación establecida en el artículo 20 de la referida ley, lo que no permite tener un procedimiento rápido.

c) Propuesta

Incorporar los artículos 6-A y 6-B al decreto a efecto de establecer disposiciones para facilitar la notificación de los actos administrativos que se emitan en relación a los bienes fiscalizados. Dichas disposiciones son similares a las contenidas en los artículos 104 y 106 del Código Tributario sobre notificación en materia tributaria.



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.

11. Control y fiscalización (artículo 11)

a) Situación Actual

El artículo 11 del decreto dispone que la SUNAT realice las inspecciones con la finalidad de verificar el uso de los bienes fiscalizados, para lo cual puede requerir la intervención de la PNP y del Ministerio Público.

b) Problemática

El decreto no otorga a la SUNAT determinadas facultades para verificar el uso ilícito de los bienes fiscalizados a efecto que no se desvíen a la producción de drogas ilícitas.

Al respecto, podemos mencionar que al no contar la SUNAT con la facultad de inmovilización, no se puede obligar a los usuarios a mantener los bienes fiscalizados y los medios de transportes utilizados para su traslado, de ser el caso, en los lugares en que son intervenidos, a efecto de realizar las acciones de control respectivas, como es el caso de los análisis químicos para determinar si son o no bienes fiscalizados.

Si bien se cuentan con equipos identificadores de bienes fiscalizados, no son suficientes para todas las acciones de control que se ejecutan en el territorio nacional. Asimismo, estos no arrojan un resultado preciso sobre la totalidad de citados bienes, situación que se agrava con las mezclas y disolventes al contener distintos bienes fiscalizados y concentraciones que podrían hacerlos objeto de control.

c) Propuesta

Incorporar un último párrafo al artículo 11 del decreto a efecto de otorgar a la SUNAT la facultad de inmovilización de los bienes fiscalizados.

Es de señalar como antecedente los artículos 36 y 38 del Reglamento de la Ley N.º 28305, que recogían la referida facultad de inmovilización.

12. Bienes fiscalizados abandonados

a) Situación Actual

El Capítulo VI del decreto contiene artículos relacionados con el destino de los bienes fiscalizados y medios de transporte incautados.

b) Problemática

En los almacenes de la SUNAT ubicados a lo largo del territorio nacional se encuentran bienes fiscalizados incautados que no son recogidos por los usuarios a pesar de haber sido puestos a su disposición por ser materia de devolución. Asimismo, también se encuentran en los citados almacenes bienes fiscalizados que no ha sido posible identificar al usuario propietario de los mismos para efecto de su devolución.

Este problema se genera puesto que el decreto no contiene una disposición que regule las situaciones antes descritas, lo que ocasiona un perjuicio a la SUNAT dado los costos de almacenamiento de los referidos bienes y lo peligroso de mantenerlos almacenados por largos períodos de tiempo atendiendo a la naturaleza de las mismas.

c) Propuesta

Incorporar el artículo 36-A para dictar disposiciones relacionadas con los bienes fiscalizados que no son recogidos por los usuarios a pesar de haber sido puestos a su disposición y con los bienes fiscalizados que no es posible identificar a sus propietarios.



L.C.G.

Las citadas disposiciones, similares a las establecidas en el artículo 8 del Reglamento de bienes controlados y fiscalizados involucrados en la comisión de delitos de comercio clandestino, permitirán descongestionar los bienes fiscalizados que se encuentran en los almacenes de la SUNAT.

13. De la Primera Disposición Complementaria Final

Mediante los Decretos Legislativos N°s 1103 y 1126 se establecieron medidas para el registro, control y fiscalización de los Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados (incluyendo maquinarias y equipos) que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la minería ilegal y en la elaboración de drogas ilícitas, cuya dación se produjo con la finalidad de reforzar las estrategias de combate contra la minería ilegal, seguridad y defensa nacional.

Por lo que, conforme al artículo 34° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los procedimientos de inscripción, modificación o actualización y renovación en los registros a cargo de la SUNAT, conforme a los Decretos Legislativos N° 1103 y 1126, son de evaluación previa siéndoles de aplicación el silencio administrativo negativo, en cuanto afectan la defensa nacional.

Desde un análisis del aspecto formal, la incorporación del inciso 4 al artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1126, mediante el cual se limita la autorización de funcionamiento a las empresas que realizan este tipo de actividades en zonas sujetas a régimen especial, restringiendo su ubicación en dichas zonas, se encuentra comprendida dentro de las materias reguladas mediante la referida ley autoritativa así como en los artículos 101° y 104° de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, la presente propuesta no versa sobre materias susceptibles de ser legisladas exclusivamente por el Congreso de la República, por ejemplo, la reforma constitucional, la aprobación de Tratados, la modificación de leyes orgánicas o la modificación de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En igual sentido, tampoco regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado señaladas en los artículos 82°, 84°, 143°, 150°, 161° y 198° ni regula sobre aquellas materias contenidas en los artículos 31°, 66° y 200° de la Constitución Política del Perú. Por tales motivos, la presente medida no regula materias sujetas a reserva de ley orgánica ni es contraria a lo establecido en el Art. 106° de la Constitución Política del Perú.

Conforme a lo expuesto, la medida sigue la jurisprudencia reiterada del máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional. Así, dicho órgano ha establecido que "existen determinadas materias que la Constitución reserva a leyes orgánicas"¹, criterio que ha sido tomado en cuenta para la formulación de la modificatoria del Decreto Legislativo N° 1126. Por lo tanto, esta propuesta constituye una medida constitucionalmente legítima.

El Perú es signatario de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena) suscrita en 1988; y como tal nuestro país ha asumido un compromiso internacional en la lucha contra el TID; conforme al Art. 8° de la Constitución Política del Perú, el Estado tiene la responsabilidad de combatir y sancionar el tráfico ilícito de drogas.

Que, el Art. 1° del Decreto Legislativo N° 1126, establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, que tienen por objeto establecer las medidas para el registro, control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas; concordante con lo



¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Exp. N° 00013-2009-PI/TC, fundamento 9

establecido en el Art. 7° del mismo cuerpo legal que preceptúa las condiciones para ejercer actividades con bienes fiscalizados sujetos a control; sin embargo, no prevé las limitaciones para otorgar autorizaciones para el funcionamiento de empresas de este tipo, en zonas sujetas a régimen especial.

La sistemática del control de los insumos susceptibles de ser desviados para ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas, ha evolucionado de manera sostenida desde el año 1972 a la fecha. Ante este panorama, se han diseñado políticas y estrategias en el ámbito preventivo, disponiendo medidas y previsiones administrativas, aplicando sanciones por infracciones a la Ley, así como medidas de persecución penal, considerando dentro del delito de tráfico ilícito de drogas, al tráfico de insumos químicos o productos destinados a la elaboración ilícita de drogas.

Las empresas que emplean Insumos Químicos y Productos Fiscalizados en las diferentes actividades económicas, son acreditadas por la autoridad administrativa de control, que viene entregando los Certificados de Usuarios sin la verificación INSITU de locales y condiciones mínimas de seguridad en éstos, hecho que es aprovechado por comerciantes inescrupulosos, que se adecuan a la Ley y generan empresas "sucursales en las zonas bajo régimen especial" para desarrollar actividades aparentemente legales que les permite desviar los insumos hacia la producción ilícita de drogas, aprovechando su ubicación en zonas de difícil acceso para el ejercicio funcional por parte de los operadores de control.

La estratégica ubicación de los establecimientos dedicados a la distribución de insumos químicos, en las Zonas de Régimen Especial, las cuales cuentan con poblaciones mayoritariamente dedicadas a actividades vinculadas a la elaboración ilícita de drogas generan que las operaciones que pueda realizar la autoridad policial para apoyar el control administrativo o para reprimir el Desvío de los Insumos Químicos hacia el Tráfico Ilícito de Drogas, demanden el empleo de grandes cantidades de personal e ingentes recursos económicos y logísticos, para evitar el "secuestro" y "ajusticiamiento" del personal interviniente.

Dentro este escenario, es prioridad del Estado, el combate y sanción del tráfico ilícito de drogas en todas sus modalidades, por lo que siendo política de Estado, dotar de herramientas legales para fortalecer el registro, control y fiscalización, así como adecuar las disposiciones del Reglamento del Decreto Legislativo N°1126 a la modificación efectuada por a la situación actual, por lo que resulta necesario realizar algunas modificaciones en la citada Ley.

Finalmente, cabe señalar que el Acuerdo Nacional, en su Política de Estado N° 27 "Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas", asume el compromiso de adoptar una política integral de lucha frontal contra las drogas, para lo cual asume como uno de sus objetivos, luchar contra el narcotráfico y sus organizaciones; y, promover sistemas de prevención del consumo de drogas

SUSTENTO DE MODIFICATORIA AL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266

Mediante Decreto Legislativo N° 1140 se crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior como Organismo Público Ejecutor, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y presupuestaria en el ejercicio de sus funciones, con calidad de pliego presupuestal, adscrita al Ministerio del Interior. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 003-2013-IN, se



A handwritten signature or set of initials, possibly 'L.C.G.', written in dark ink.

aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina Nacional de Gobierno Interior, documento de gestión que establece las funciones y estructura orgánica de la Entidad.

La norma de creación de la ONAGI ha sido modificada hasta el momento por dos normas cuyos principales aspectos se detallan a continuación:

a. Ley N° 30438, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1140, Decreto Legislativo que crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior

La presente ley establece modificaciones respecto a las funciones de la ONAGI, denominación de autoridades políticas, facultada de ejecución coactiva y publicación de relación de premios no reclamados.

b. Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa

Mediante el presente decreto legislativo se modifica el numeral 5 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1140, eliminando la función de autorizar, supervisar, controlar y fiscalizar la realización de promociones comerciales.

El Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior dispone en su Tercer Disposición Complementaria Final la fusión bajo la modalidad de absorción de la Oficina Nacional de Gobierno Interior - ONAGI, correspondiéndole al Ministerio del Interior la calidad de entidad absorbente. Asimismo, señala que la entidad absorbida mantiene vigente las funciones, responsabilidades y obligaciones que le corresponde, garantizando durante el proceso de fusión, la adecuada prestación de los servicios.

Sin embargo, cabe resaltar que la entrada en vigencia de esta norma está sujeta a la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, lo cual implica la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1140, así como sus modificatorias y ampliatorias.

Infracciones y sanciones de la ONAGI

Actualmente el Decreto Legislativo N° 1140 desarrolla las infracciones y sanciones. No obstante con la emisión del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior entra en vigencia el Decreto Legislativo N° 1266, y por consiguiente la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1140, quedan sin efecto las normas que regulan las infracciones y sanciones.

Teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1266 regula como funciones del Ministerio del Interior la fiscalización, imposición de sanciones, ejecución coactiva en materia de otorgamiento de garantías personales e inherentes al orden público, rifas con fines sociales y colectas públicas, resulta necesario aprobar un marco legal que desarrolle las infracciones y sanciones en las materias señaladas.

Adicionalmente, resulta necesario disponer la elaboración y promulgación de un reglamento que desarrolle el procedimiento administrativo sancionador, la calificación de infracciones, el establecimiento de escalas de sanciones y los criterios de gradualidad en materia de garantías personales e inherentes al orden público, rifas con fines sociales y colectas públicas.



[Handwritten signature]

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no generará ningún gasto al erario nacional, lo que pretende es adecuar la novísima norma de control de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados, a la realidad, a fin de coadyuvar el desarrollo de las políticas y estrategias antidrogas.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al respecto, la medida es concordante con el artículo 8º de la Constitución Política del Perú, que señala que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, regula el uso de los tóxicos sociales.

Finalmente, la propuesta legislativa es concordante con la Vigésima Séptima Política del Acuerdo Nacional referida a la "Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas"

