

Decreto Legislativo N° 1339, que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas

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

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

Decreto Legislativo N° 1339, que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

El presente informe se aprobó por unanimidad de los presentes en la Décimo Tercera Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 01 de marzo de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: María Úrsula Letona Pereyra (Coordinadora) y Vicente Zeballos Salinas.

1. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
- 1.3. Artículos 13° al 21° de la Ley N° 25397.

2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó 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., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de 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 humana¹.**
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1339, que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°² de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo,

¹ Artículo 2°, numeral 2, literal d).

debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decretos Legislativos deba comprender lo siguiente:

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

“(...) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución.

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El Decreto Legislativo modifica e incorpora diferentes artículos del Decreto Legislativo N° 1126, estableciendo, principalmente, lo siguiente:

- **Definiciones (modificación del artículo 2°):** se modifica la definición de “usuario” para incluir en la misma a las sucesiones indivisas y otros entes colectivos que cuenten o no con inscripción en el Registro; y, seguidamente, se elimina la referencia que disponía que el Ministro de la Producción refrendaba el Decreto Supremo que aprobaba las partidas y subpartidas de los bienes objeto de control.
- **Competencias de la SUNAT (modificación del artículo 4°):** se incluye expresamente que una de las competencias de la SUNAT es el atender las consultas de los ciudadanos sobre el alcance del Decreto Legislativo y establece el procedimiento que se debe seguir.
- **Notificaciones (incorporación de los artículos 6-A y 6-B):** se incluyen disposiciones referentes a las formas de notificación y los efectos que surtirán cada tipo de notificación.
- **Margen de tolerancia (modificación del artículo 21°):** se precisa que en el caso de mercancías envasadas, dicho margen será del 2%, y a su vez se indica que los

² Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

responsables de los almacenes quedan obligados a informar a la SUNAT la existencia de diferencias en el peso recibido.

- **Infracciones y sanciones (modificación del artículo 47°):** se establece que la sanción aplicable será la incautación y el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá la tabla de infracciones y sanciones

Complementariamente, se establecen modificaciones e incorporaciones al Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, estableciendo principalmente lo siguiente:

- **Ejecución coactiva (incorporación del numeral 11) del inciso 5.1 del artículo 5°):** el Ministerio podrá ejecutar coactivamente las sanciones que imponga en las materias señaladas.
- **Facultad sancionadora (incorporación del artículo 21°):** el Ministerio tiene la facultad de sancionar la infracción de los procedimientos administrativos o resoluciones que emita, así como también está facultado para ejecutar la sanción de manera coactiva en las materias señaladas.
- **Tipificación de infracciones (incorporación de la Octava Disposición Complementaria Final):** la tipificación de las infracciones se efectuará vía reglamentaria.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1339, que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 2, literal d); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 1° en el extremo que modifica el artículo 47° del Decreto Legislativo N° 1126, y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del presente Decreto Legislativo, en tanto contravienen el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú.

Es del caso que el artículo 1°, en el extremo que modifica el artículo 47° del Decreto Legislativo N° 1192 establece lo siguiente:

“Artículo 47. Infracciones y sanciones

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el presente decreto legislativo, constituye infracción a este, independientemente de las acciones de naturaleza civil o penal a que hubiere lugar.

La sanción aplicable a las referidas infracciones es la incautación.

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

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria establece lo siguiente:

"SEGUNDA.- INCORPORACIÓN DE DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266
Incorpóranse la Octava y Novena Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, en los términos siguientes:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

OCTAVA.- TIPIFICACION DE INFRACCIONES

La tipificación de infracciones por el incumplimiento del presente decreto legislativo se efectúa mediante Decreto Supremo, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 numeral 4) de la Ley N° 27444"

Advertimos que dichas disposiciones no establecen de manera expresa, clara e inequívoca cuáles son las conductas por las que un administrado será pasible de la imposición de una sanción, sino que vagamente señala que la contravención de cualquier obligación constituye infracción.

Esta situación no otorga ninguna seguridad a los administrados e inclusive permitiría que la autoridad de turno o la autoridad reglamentaria tengan una discrecionalidad muy amplia para calificar los hechos que constituyen infracciones.

Cabe agregar que dicha disposición contraviene los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, el mismo que establece lo siguiente:

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"

Con relación a lo antes mencionado, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"44. El principio de legalidad penal ha sido consagrado en el literal "d" del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución Política del Perú, según el cual "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...)". Igualmente, ha sido recogido por los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11º, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15.º).

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2º de

la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)³. (Énfasis agregado).

Ahora bien, la primera impresión que surge es que las disposiciones citadas refieren únicamente al ámbito penal, por lo que el Decreto Legislativo bajo análisis no se subsume en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que lo expuesto también es aplicable al ámbito administrativo, para lo cual nos remitimos a lo siguiente:

“3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d) (...).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.° 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)”. (Fundamento Jurídico N.° 8).

5. Este Colegiado también ha establecido que: “(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)” (Exp. N° 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N° 9)⁴. (Énfasis agregado).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que la norma que establece las conductas pasibles de sanción debe tener rango de ley:

“4. Se ha establecido, además, que “Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 61/1990)⁵. (Énfasis agregado).

Así, vemos que el propio Tribunal ha establecido que la inobservancia del principio de legalidad para la tipificación de infracciones en el ámbito del derecho administrativo, contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de nuestra Constitución.

En consecuencia, observamos que las disposiciones en cuestión del presente Decreto Legislativo contravienen el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, por lo que corresponde disponer su modificación a efectos de que se ajuste a los mencionados parámetros constitucionales.

A modo de referencia, se propone el siguiente texto modificatorio para el artículo 1° del presente Decreto Legislativo en el extremo que modifica el artículo 47° del Decreto Legislativo 1126:

“Artículo 47. Infracciones y sanciones

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el presente decreto legislativo, constituye infracción a este, independientemente de las acciones de naturaleza civil o penal a que hubiere lugar.

La sanción aplicable a las referidas infracciones es la incautación.

*Mediante decreto supremo, a propuesta de la SUNAT, refrendado por el titular del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco de sus competencias, se **tipifican las** infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento del presente decreto legislativo **dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política**”*

Asimismo, se propone el siguiente texto para la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria:

“SEGUNDA.- INCORPORACIÓN DE DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266
Incorpóranse la Octava y Novena Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, en los términos siguientes:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
(...)

OCTAVA.- TIPIFICACION DE INFRACCIONES

*La tipificación de infracciones por el incumplimiento del presente decreto legislativo se efectúa mediante Decreto Supremo, de conformidad con lo establecido en el artículo 230 numeral 4) de la Ley N° 27444 y **dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política**”*

6. **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° Decreto Legislativo N° 1339, que modifica el Decreto Legislativo N° 1126, que establece medidas de control en los insumos

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con excepción de la modificación del artículo 47° del Decreto Legislativo N° 1126 incorporada en el artículo 1° del Decreto Legislativo bajo análisis, y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, respecto de las cuales se recomienda su modificación, y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 01 de marzo de 2017



María Ursula Letoria Pereyra
(coordinadora)



Vicente Antonio Zaballos Salinas
(miembro titular)

Javier Velásquez Quesquén
(miembro titular)

