

Lima 07 de febrero del 2017

Oficio N° 01/2016-2017/DP-VZS-CR

Señora:

Miguel Ángel Torres Morales

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre – Pasaje Simón Rodríguez s/n

Presente.-

De mi especial consideración:

Me es grato dirigirme a Usted, para expresarle mis cordiales saludos, asimismo hacerle llegar la siguiente documentación:

- 1.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1285.
- 2.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1254.
- 3.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1337.
- 4.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1319.
- 5.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1260.

Sin otro en particular,

Atentamente



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS  
Congresista de la República

## 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° 1319 que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.**

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Novena Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 01 de febrero de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén.

### 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 reactivación económica y formalización a fin de:

**Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general** con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; **emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno**, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del

Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 05 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1319, que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.

### 3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, 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 Decreto 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 establece, principalmente, lo siguiente:

- **Ámbito de aplicación de la norma (artículo 2°):** se aplica a toda persona vinculada a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los recursos forestales y de fauna silvestres, entre otros, en los tres (3) niveles de Gobierno.

---

<sup>1</sup> 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

- **Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre - SNIFFS (artículos 3° y 4°):** se declara de interés nacional la implementación del SNIFFS, el cual será de uso obligatorio en todo el país como herramienta del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – SINAFOR y estará a cargo del SERFOR. Las autoridades forestales y de fauna silvestre competentes para el otorgamiento de títulos habilitantes y aprobación de planes de manejo, deben remitir al OSINFOR y al SERFOR copia autenticada de los títulos que aprueben.
- **Puestos de control estratégicos de carácter nacional (artículo 5°):** mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Agricultura y Riego, y el Ministro de Economía, a propuesta del SERFOR, se aprueban los criterios para establecer los puestos de control estratégico de paso obligatorio a nivel nacional. Los puestos serán establecidos por el SERFOR mediante Resolución de Dirección Ejecutiva y estarán a cargo de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, pero el SERFOR estará facultado para supervisar las acciones de control.
- **Subsanación voluntaria (artículo 6°):** si en las acciones de supervisión, control o fiscalización se encuentran incumplimientos susceptibles de subsanación, la autoridad competente puede expedir notificaciones preventivas cuando: (i) no hubiera concluido el procedimiento administrativo sancionador o de caducidad; y, (ii) se trate de una acción u omisión que no haya generado riesgo, daños a los recursos forestales y de fauna silvestre o a la salud.
- **Competencia del SERFOR como ente rector del SINAFOR (artículo 7°):** dicha entidad tiene la facultad de suspender los procedimientos administrativos a cargo de las autoridades forestales y de fauna silvestre, o detener las acciones en caso de incumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre.
- **Registro de aserradores portátiles, tractores forestales y vehículos autorizados (artículo 8°):** mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Agricultura y Riego y el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del SERFOR, se aprueba el Registro.
- **Infracciones (artículo 9°):** constituyen infracciones las conductas que infrinjan las conductas previstas en el Decreto Legislativo, las cuales serán tipificadas vía reglamentaria.
- **Retiro de la cobertura forestal (artículo 10°):** las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra a fines agropecuarios, y de desbosque requieren inspección ocular previa.
- **Modificaciones a la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Primera Disposición Complementaria Modificatoria):** se modifican los artículos 14°; 126°, segundo párrafo; 151° y 152° de dicha Ley a efectos de ampliar las funciones del SERFOR, precisar el término "comiso" por "decomiso", incluir las medidas cautelares y complementarias, y precisar las acciones que constituyen sanciones o medidas provisionales o complementarias a las sanciones.
- **Modificación del Decreto Legislativo N° 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Segunda Disposición Complementaria Modificatoria):** se modifican los artículos 7° y 11° de la Ley mencionada a efectos con relación a su estructura orgánica. Asimismo, se precisan las instancias del procedimiento administrativo.

## 5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1319, que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal 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 1, literal h); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú.

No obstante, la Secretaría Técnica señala que el artículo 9° del mismo cuerpo normativo contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú. Ello, en la medida que dicha disposición no establece 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.

En ese sentido, la Secretaría Técnica sostiene que 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.

En consecuencia, propone la modificación del Artículo 9, a efectos de que se ajuste a los mencionados parámetros constitucionales, en los siguientes términos:

*"Artículo 9.- Infracciones*

*Constituyen infracciones por las conductas previstas en el presente Decreto Legislativo, pasibles de las sanciones previstas en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, las siguientes:*

*Eludir el paso por los puestos de control estratégico, cuando dicha condición sea obligatoria.*

*Evitar el control de la carga mercancía transportada, que realiza la autoridad regional forestal y de fauna silvestre en los Puestos de Control Estratégico, cuando dicha condición sea obligatoria.*

*Utilizar aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos no registrados en el Registro Administrativo al que se refiere el artículo 8 del presente Decreto Legislativo.*

*El Reglamento especifica y desarrolla las infracciones a las que hace referencia el presente artículo, así como tipifica otras infracciones, además de las establecidas en la presente conforme a lo previsto en el inciso 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444."*

Sin embargo, la opinión en mayoría disiente de la propuesta presentada por la Secretaría Técnica debido a que considera que el artículo 9 del decreto legislativo no vulnera los principios de legalidad y tipicidad reconocidos por el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú. Ello, en virtud de que el artículo 9 remite a la vía reglamentaria la tipificación de las conductas infractoras del decreto legislativo:

*"Artículo 9.- Infracciones*

*Constituyen infracciones pasibles de las sanciones previstas en la legislación forestal y de fauna silvestre, las conductas que infrinjan lo previsto en el presente Decreto Legislativo, las cuales son tipificadas por vía reglamentaria, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día hábil siguiente de la publicación del presente Decreto Legislativo en el Diario Oficial El Peruano".*

Esta disposición se encuentra en el marco del principio de tipicidad, establecido en el artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual permite tipificar las infracciones por vía reglamentaria cuando así lo establece la norma, tal como ocurre en el presente caso.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado en la Sentencia N° 197-2010-AA/TC que:

*5. Sin embargo, no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos.*

*6. Por consiguiente, y conforme a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de **precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.*

Asimismo, en la Sentencia N° 3485-2012-PA-TC, sostiene que:

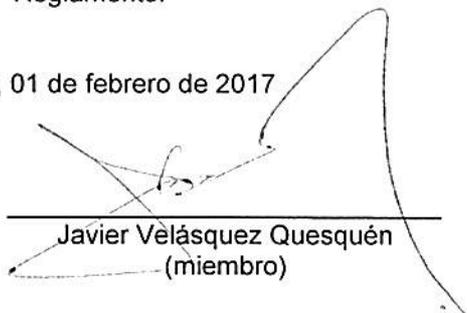
*1. (...) el cuestionamiento de que la norma que contiene la falta imputada no es una norma con rango de ley, dicho aspecto no se encuadra dentro del contenido constitucionalmente protegido del principio de legalidad de las sanciones administrativas.*

En consecuencia, en sede administrativa, las infracciones pueden ser especificadas en la vía reglamentaria, razón por la cual no se ha producido una vulneración del artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú.

## **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° 1319, que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104º de la Constitución Política del Perú, y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 01 de febrero de 2017

  
\_\_\_\_\_  
Javier Velásquez Quesquén  
(miembro)

  
\_\_\_\_\_  
Vicente Antonio Zeballos Salinas  
(miembro)