

Lima, 06 de febrero de 2017

**OFICIO N° 507 -2016-2017/MULP-CR.03**

Señor  
**Miguel Ángel Torres Morales**  
**Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento**  
Presente.-

De mi consideración:

Es sumamente grato dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y a la vez remitirle adjunto a la presente los **Informes en Minoría** relativos a:

- (i) Decreto Legislativo N° 1254, que autoriza la transferencia de programas sociales mediante Decreto Supremo.
- (ii) Decreto Legislativo N° 1260, que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
- (iii) Decreto Legislativo N° 1285, que modifica el artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos de Hídricos y establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental.
- (iv) Decreto Legislativo N° 1319, que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.
- (v) Decreto Legislativo N° 1337, que modifica la Ley N° 29806 Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones la Ley N° 30057 Ley del Servicio Civil y el Decreto Legislativo 1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Los Informes Finales sobre los Decretos Legislativos antes citados fueron desaprobados por mayoría en la Décima Sesión del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo.

Sin otro particular hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



*[Handwritten signature]*  
**MARÍA URSULA LETONA PEREYRA**  
Congresista de la República

MULP- CR/LSaenz/Alicia



Decreto Legislativo N° 1319 que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal

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

SEÑOR PRESIDENTE:

El presente documento constituye **Informe en Minoría** de la Congresista María Úrsula Letona Pereyra, cuyo contenido discrepa del Informe en Mayoría de los Congresistas Vicente Antonio Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén, respecto a:

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

### 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 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 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 de SERFOR como ente rector del SINFOR (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 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; con excepción del artículo 9° el mismo cuerpo normativo, el cual contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú.

El referido artículo 9° establece lo siguiente:

*"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" (Énfasis agregado).*

Se advierte 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.

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 11°, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9°; 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 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)**<sup>2</sup>. (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)*<sup>3</sup>. (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,***

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley". (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 61/1990)<sup>4</sup>. (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, se observa que el artículo 9° del presente Decreto Legislativo contraviene 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:

*"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.*

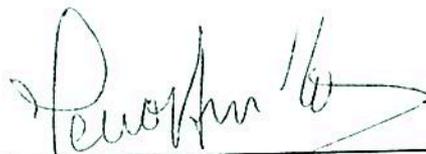
*Utilizar aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos no registrados en el Registro Administrativo al que se refiere el artículo 8 del presente Decreto Legislativo.*

*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."*

## 6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, 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, considero que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con excepción del artículo 9°, sobre la cual recomiendo su modificación y; por lo tanto; remito el presente Informe en Minoría a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 06 de febrero de 2017

  
María Úrsula Letona Pereyra

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010