

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto Legislativo N° 1402,
Decreto Legislativo que modifica
diversos artículos de la Ley 30063,
Ley de creación del Organismo
Nacional de Sanidad Pesquera
(SANIPES)

INFORME N° 58/2018-2019

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

SEÑORA 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 **Decreto Legislativo N° 1402, Decreto Legislativo que modifica diversos artículos de la Ley 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)**, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORIA**, en la Quinta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 29 de noviembre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén**; y con la **ABSTENCIÓN** del congresista **Gilbert Violeta López**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1402, Decreto Legislativo que modifica diversos artículos de la Ley 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 14 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 232-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1402, mediante Oficio N° 085-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1402 se recibió en el Grupo de Trabajo el 18 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Quinta sesión ordinaria de fecha 29 de noviembre del 2018.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
- 2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las *"materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República"*.

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días,

precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**

Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**

Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo; en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada caso los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e

incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de detracciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculden a las entidades públicas para delegar la

gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1402.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1402 tiene como objeto modificar diversos artículos de la Ley 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES). Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el literal b.6 del inciso b) del numeral 5, y por el literal e) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, que establecen lo siguiente:

"Artículo 2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

[...]

5) En materia de modernización del Estado, a fin de:

[...]

*b) **Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción;** lo cual comprende:*

[...]

*b.6 Optimizar el proceso de calificación y contratación, así como la **delimitación de responsabilidades de las entidades de apoyo encargadas de realizar las acciones de supervisión y fiscalización previstas en la Ley 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES).***

[...]

*e) **Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo***

Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política. [...]"

[Resaltado es nuestro]

El Decreto Legislativo 1402 fue emitido el día 11 de setiembre del 2018. Al respecto, su finalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1, es "[...] fortalecer al SANIPES como Autoridad Sanitaria en materia de sanidad e inocuidad de las actividades pesqueras y acuícolas". En tal sentido, el referido Decreto Legislativo N° 1402, contiene fundamentalmente lo siguiente:

- Se establece que el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) tendrá competencia para normar y fiscalizar ingredientes de piensos de origen hidrobiológico y con destino a especies hidrobiológicas (**artículo 3**).
- Se cambia la estructura orgánica de SANIPES, señalando que este contará con una Presidente Ejecutiva y una Gerencia General (antes existía un Director Ejecutivo), así como con órganos de asesoramiento y órganos de apoyo (antes existían órganos de administración interna) (**artículo 5**).
- Se elimina al representante de las universidades privadas y públicas del Consejo Directivo de SANIPES, y se precisa que, salvo el Presidente Ejecutivo de dicha entidad, los demás miembros del consejo perciben dietas (**artículo 6**).
- Se otorgan al Consejo Directivo de SANIPES competencias para: a) aprobar la designación de los funcionarios de confianza sobre la base de la propuesta alcanzada por el Presidente Ejecutivo; b) Ejercer la función de última instancia administrativa en las materias que le correspondan de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones; y c) Proponer al Ministerio de la Producción los dispositivos legales correspondientes (**artículo 7**).
- Se establece que el presidente ejecutivo de SANIPES tiene la condición de funcionario público de libre designación y remoción (por lo que se suprime la referencia a que el director ejecutivo sea designado por un periodo de 3 años renovables), precisándose que el cargo es a dedicación exclusiva y tiempo completo. Además, en lo que se refiere al criterio de designación, se reemplaza el de la inexistencia de incompatibilidades o de conflictos de interés, por el de trayectoria profesional (**artículo 8**).
- Se establecen, entre otras, como funciones del SANIPES, las de: a) Planificar, organizar, dirigir y ejecutar las actividades de fiscalización en el ámbito de la sanidad e inocuidad de las infraestructuras pesqueras y acuícolas, y las áreas de producción, incluida la extracción o recolección de los recursos hidrobiológicos independientemente de los fines a los que se destinen, así como de los productos y recursos hidrobiológicos, productos veterinarios y alimentos o piensos de uso en acuicultura; b) Autorizar o denegar el ingreso al territorio nacional de recursos y productos hidrobiológicos, productos veterinarios y alimentos o piensos de uso en acuicultura y de origen acuícola, así como el material biológico o patológico, previo análisis de

riesgo en el ámbito de sanidad e inocuidad; c) Controlar y realizar el muestreo de recursos hidrobiológicos para determinar la ausencia o presencia de Organismos Vivos Modificados (OVM), así como emitir documentos resolutivos, en el ámbito de su competencia; d) emitir y revocar los títulos habilitantes en materia de sanidad e inocuidad en el ámbito pesquero y acuícola; e) velar y asegurar la sanidad e inocuidad de los recursos y productos hidrobiológicos, y de los productos veterinarios y alimentos o piensos de uso en acuicultura y de origen acuícola; f) realizar actividades de capacitación y acompañamiento para el cumplimiento de las normas sanitarias en pesca y acuicultura; y g) dictar y dar por concluidas las medidas administrativas preventivas y medidas cautelares, ante riesgos para la salud pública con respecto a los recursos hidrobiológicos, con la fundamentación técnica correspondiente **(artículo 9)**.

- Se establece que el SANIPES realiza la fiscalización sanitaria en el ámbito pesquero y acuícola, para verificar el cumplimiento de la normativa sanitaria nacional. Asimismo, se establece que dicho organismo establece los criterios y procedimientos específicos para la calificación, contratación, registro y clasificación de los terceros que pueden ejercer, en su representación, las actividades de inspección y ensayos de laboratorio en el ámbito de su competencia **(artículo 10)**.
- Se establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus competencias y cuando corresponda, brinda su apoyo y asistencia al Consejo Directivo del SANIPES, en la coordinación en el exterior con las autoridades sanitarias de cada país, para facilitar el acceso a los mercados de destino de los recursos y productos hidrobiológicos **(artículo 11)**.

Asimismo, se tiene que el Decreto Legislativo 1402 introduce modificaciones al Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que fortalece la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas, siendo estas las siguientes:

- Se elimina el requisito de habilitación sanitaria otorgada por SANIPES, para el procesamiento primario y la fabricación de alimentos pesqueros y acuícola destinados al consumo humanos (artículo 4)¹.
- Se elimina la regla de que para el caso de las importaciones de productos pesqueros y acuícolas, se deba contar con la autorización

¹ Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que Fortalece la Inocuidad de los Alimentos Industrializados y Productos Pesqueros y Acuícolas

"Artículo 4. De la habilitación sanitaria emitida por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES"

4.1. *Establézcase la habilitación sanitaria otorgada por SANIPES, como requisito para el procesamiento primario y la fabricación de alimentos pesqueros y acuícola destinados al consumo humano.*

4.2. *Para el caso de transporte, centros de almacenamiento, establecimientos dedicados al fraccionamiento, comercialización de alimentos pesqueros y acuícolas deben contar con la habilitación sanitaria otorgada por SANIPES.*

4.3. *La habilitación sanitaria involucra la evaluación de los sistemas de inocuidad que incluye los Principios Generales de Higiene, Buenas Prácticas y Plan HACCP según corresponda, el cual autoriza cualquiera de los procesos u operaciones en los párrafos precedentes".*

de importación del producto por parte del SANIPES, y el Certificado Sanitario emitido por la Autoridad Sanitaria del país de origen (artículo 5)².

Con relación a los literales que sustenta la emisión del Decreto Legislativo 1402, es preciso indicar que en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el proyecto de Ley 2791/2017-PE, que propone la Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, se indicó lo siguiente:

"Sin embargo, mediante el Oficio 166-2018-PCM/DPCM de fecha 12 de junio de 2018, al cual se adjunta el Informe D000005-2018-PCM-SGP, se precisan los aspectos a modificación en las disposiciones de las entidades públicas, siendo éstas:

[...]

Optimizar el proceso de calificación y contratación, así como la delimitación de responsabilidades, de las entidades de apoyo encargadas de realizar las acciones de supervisión y fiscalización previstas en la ley del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES;

[...]"

Adviértase que se trata la delegación de facultades tiene por objeto fortalecer, a nivel de una norma con rango de ley, las funciones de fiscalización y control del SANIPES, no así menoscabar o suprimir competencias expresamente atribuidas al citado organismo.

En ese orden de ideas, se recomienda observar el extremo que deroga el artículo 4 (de la habilitación sanitaria emitida por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES) y el artículo 5 (de la importación de productos pesqueros y acuícolas) del Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que fortalece la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas.

Dicha derogación ha sido sustentada por el Poder Ejecutivo, a través de la exposición de motivos puesta en conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento a través del Oficio 232-2018-PR de 12 de setiembre de 2018, de la siguiente manera:

² Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que Fortalece la Inocuidad de los Alimentos Industrializados y Productos Pesqueros y Acuícolas

"Artículo 5. De la importación de productos pesqueros y acuícolas"

Para el caso de las importaciones de productos pesqueros y acuícolas, se debe contar con la autorización de importación del producto por parte del SANIPES, y el Certificado Sanitario emitido por la Autoridad Sanitaria del país de origen".

"Los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo N.º 1290, establecen disposiciones relacionadas a la habilitación sanitaria, registro sanitario y certificación sanitaria o autorización para importación (en el caso solo de productos hidrobiológicos), **las cuales necesitan ser reglamentadas para entrar en vigencia.** Esto significa que, SANIPES tendría que formular el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1290, el cual derogaría, modificación o complementaría necesariamente los artículos del 20 al 27 del Reglamento de la Ley N.º 30063, **debido a que estos regulan actualmente los mecanismos de habilitación sanitaria, registro sanitario y certificación sanitaria.**

Con esta modificación, **se evita la posibilidad del tratamiento normativo en dos normas reglamentarias el mismo tema.** En ese sentido, considerando el marco del ordenamiento jurídico, **es oportuno y necesario que los artículos 4 y 5 sean absorbidos directamente en el proyecto de ley que modifique la Ley N.º 30063 a manera general y especificadas en su propio reglamento propio,** como ya ocurre con el artículo 12 de la Ley N.º 30063, que contiene la definición de inspecciones; por lo que, tal y como se ha indicado, se evita la coexistencia de dos (02) normas reglamentarias con contenidos similares" (Énfasis agregado)

Al respecto, es preciso indicar que los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 1290 no tratan de inspecciones, sino habilitaciones, como condición o requisito para el procesamiento, fabricación o importación de productos pesqueros y acuícolas. Si bien el Decreto Legislativo 1402, confiere a SANIPES las competencias para emitir y revocar los títulos habilitantes en materia de sanidad e inocuidad en el ámbito pesquero y acuícola, así como para autorizar o denegar el ingreso al territorio nacional de recursos y productos hidrobiológicos, productos veterinarios y alimentos o piensos de uso en acuicultura y de origen acuícola, así como el material biológico o patológico, previo análisis de riesgo en el ámbito de sanidad e inocuidad; ello no puede equipararse necesariamente a un requisito, que es lo que pretende fijar el Decreto Legislativo 1290 en los artículos que se pretenden derogar.

Por otro lado, corresponde señalar que en el periodo legislativo 2016-2021, precisamente en el marco del control constitucional del Decreto Legislativo 1290, la Comisión de Constitución y Reglamento indicó que dicha norma tiene una evidente incidencia en el derecho constitucional a la salud, es preciso tomar en consideración los siguientes preceptos constitucionales. Así, en primer término el artículo 59 de la Constitución Política 1993 establece lo siguiente:

"Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. **El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud,** ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades" (Énfasis agregado).

En ese sentido, se tiene que el Tribunal Constitucional señala con relación a la libertad de empresa que "[s]e trata, en otros términos, de una libertad

decisivamente condicionada por otros bienes jurídicos de relevancia y, en particular, por un catálogo esencial de derechos que no puede ni debe ser ignorado (...)". En este sentido, qué duda cabe que el derecho a la salud es un bien jurídico de esencial relevancia y que por tanto merece especial protección por parte del Estado.

Dicho precepto normativo debe ser interpretado de manera sistemática y unitaria con los artículos 7, 44 y 65 de la Norma Fundamental, que señalan lo siguiente:

"Artículo 7.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)" (Énfasis agregado).

"Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; **garantizar la plena vigencia de los derechos humanos;** proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; **y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.** (...)." (Énfasis agregado).

"Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo **vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población**". (Énfasis agregado).

Con relación al derecho a la salud, a partir de lo previsto en el artículo 7 de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia recaída en el Expediente 7231-2005-PA/TC, lo siguiente:

"1. El derecho a la salud constituye un derecho constitucional. Conforme al artículo 7 de la Constitución, 'Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad (...), así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)'. El contenido o ámbito de protección de este derecho constitucional consiste en la **'facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica**, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo'. (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 12, segundo párrafo). El derecho a la salud, entonces, 'se proyecta como la conservación y el restablecimiento de ese estado' (STC 1429-2002-HC/TC, FJ 13). Este doble aspecto del derecho a la salud se orienta ciertamente a posibilitar un estado pleno de salud" (Énfasis agregado).

Asimismo, con ocasión del deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios y para tal efecto el tener que velar, en particular, por la salud y la seguridad de la población, el citado órgano colegiado ha señalado lo siguiente:

"11. En la misma STC 0008-2003-AI/TC, el Tribunal sostuvo que, "De acuerdo con lo establecido por el artículo 65° de la Constitución, el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones genéricas; a saber: (...)

b) Vela por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidoras o usuarias.

Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tutela consagrada en la Constitución.

[...]

12. De ahí que el Tribunal Constitucional no considere que el ámbito de protección constitucional de los derechos de los consumidores y usuarios se traduzca sólo en garantizar que los órganos administrativos presten una adecuada garantía al 'derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado', o en velar '[...] en particular, por la salud y la seguridad de la población'.

Sobre este particular, este Tribunal debe recordar que en materia de interpretación de los derechos fundamentales, siendo importante el criterio de la literalidad para comprender el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, éste, por sí sólo, es insuficiente para brindar una respuesta constitucionalmente adecuada. Ello se debe a que las cláusulas en las que se encuentran reconocidos estos derechos no tienen una estructura semejante a la de las 'normas completas', esto es, que prevean un supuesto de hecho al cual sea posible derivar una consecuencia jurídica, **sino que se tratan de disposiciones que tienen la estructura de 'principios', es decir, son conceptos jurídicos indeterminados que contienen mandatos de optimización que aspiran a ser realizados y concretizados en cada circunstancia.**

13. Por ello, a juicio del Tribunal Constitucional, la primera parte del artículo 65 de la Constitución contiene un genérico deber especial de protección del consumidor y usuario que asume el Estado, cuyas formas como puede concretizarse, se traducen, sólo de manera enunciativa en garantizar 'el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado', así como en velar, 'en particular, por la salud y la seguridad de la población'.

Estas concretizaciones del deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los consumidores y usuarios no se agotan allí, puesto que incluyen la expedición de directivas, el establecimiento de procedimientos administrativos, la aplicación de las leyes y reglamentos de conformidad con los derechos fundamentales, entre muchos otros factores a tomarse en consideración." (Énfasis agregado).

Por tal motivo, se sostiene que una pretensión de uniformidad a nivel reglamentario no puede legitimar la modificación de una norma con rango legal, máxime si se trata de normas-regla que tienen por objeto establecer requisitos o condiciones para la elaboración o importación de productos que podrían tener un impacto en la salud (productos pesqueros y acuícolas, más aún los destinados al consumo humano); no se solicitó de manera concreta facultades sobre la materia observada y el objeto del Decreto Legislativo bajo análisis (entiéndase, el Decreto Legislativo 1402) es modificar la Ley 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) y no así el Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que Fortalece la Inocuidad de los Alimentos Industrializados y Productos Pesqueros y Acuícolas.

De lo expuesto se concluye que el Decreto Legislativo N° 1402 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal b.6 del inciso b) del numeral 5, y en el literal e) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, con excepción de la única disposición complementaria derogatoria en el extremo que deroga los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo N° 1290, Decreto Legislativo que Fortalece la Inocuidad de los Alimentos Industrializados y Productos Pesqueros y Acuícolas.

- Conformidad con la Constitución Política del Perú

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1402, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifican Leyes Orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a Leyes especiales, tales como la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, y que no afectan la Ley que crea el Sistema Nacional de Control.

En ese sentido se aprecia que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1402 dispone que su objeto sea "*modificar la Ley N° 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)*". En ese sentido, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1402, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, y fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva Arévalo, y por el Ministro del Sector competente, el Ministro de la Producción, Raúl Pérez-Reyes Espejo.

IV. 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 Decreto Legislativo N° 1402, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de setiembre del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso; **CON EXCEPCIÓN** de la única disposición complementaria derogatoria en el extremo que deroga los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo N° 1290, Decreto Legislativo que Fortalece la Inocuidad de los Alimentos Industrializados y Productos

Pesqueros y Acuícolas; por lo que **RECOMIENDA** la fórmula normativa siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA
DEROGATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1402, DECRETO LEGISLATIVO
QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 30063, LEY DE
CREACIÓN DEL ORGANISMO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA
(SANIPES)**

**Artículo 1. Modificación de la única disposición complementaria
derogatoria del Decreto Legislativo 1402, Decreto Legislativo que
modifica diversos artículos de la Ley 30063, Ley de creación del
Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)**

Modifícase la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1402, Decreto Legislativo que modifica diversos artículos de la Ley 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), conforme al texto siguiente:

"Única. Derogatoria

Derógase el artículo 12 de la Ley N° 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)".

**Artículo 2. Restitución de la vigencia de los artículos 4 y 5 del Decreto
Legislativo 1290, Decreto Legislativo que fortalece la inocuidad de los
alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas.**

Restitúyase la vigencia de los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 1290, Decreto Legislativo que fortalece la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas.

Asimismo, se **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 29 de noviembre del 2018


MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro