

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto Legislativo N° 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley.

## INFORME N° 77/2018-2019

### 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° 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley**, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD de los presentes**, en la sexta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 17 de enero del 2019, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales** y **Gilbert Violeta López**.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1449, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 18 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 281-2018-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° 1449, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1449 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la sexta sesión ordinaria de fecha 17 de enero del 2019.

## 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 casa 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 deducciones; 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 faculten 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 1449.

### 3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1449 tiene como objeto eliminar y simplificar trámites administrativos establecidos en normas con rango de ley. Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el literal c) 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:*

*[...]*

*c) Perfeccionar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y otras normas con rango de ley, con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:*

*c.1 Modificar, en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las disposiciones del título preliminar, del procedimiento administrativo, de actualización, contenido y publicación del texto único de procedimientos administrativos, revocación del acto administrativo, caducidad del procedimiento administrativo, notificaciones, renovación de títulos habilitantes y procedimiento administrativo sancionador; así como precisar las competencias y fortalecer las funciones de supervisión y fiscalización de la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad rectora. Asimismo, incorporar modalidades de fiscalización administrativa y disposiciones para la utilización de tecnologías digitales y autorizar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la*

actualización de los textos únicos ordenados conforme a las modificaciones propuestas y precisar la tercera disposición complementaria final.

c.2 Precisar los principios, efectos y alcances del Análisis de Calidad Regulatoria; así como **perfeccionar el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria**, como parte de un proceso integral y continuo.

**Ninguna medida de simplificación podrá en modo alguno significar la reducción o eliminación de derechos ni de requisitos sustantivos.**

[...]"

**[Resultado es nuestro]**

El Decreto Legislativo 1449 fue publicado el día 16 de setiembre del 2018 y regula, fundamentalmente, lo siguiente:

- **Modificación del Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.**
  - Se dispone que para los viajes de niños, niñas o adolescentes al interior del país, en caso de fallecimiento de uno de los progenitores o de estar reconocidos por solo uno de ellos, la autorización notarial otorgada por el padre sobreviviente o por quien efectuó el reconocimiento tendrá vigencia indeterminada **(artículo 5)**.
  - Se establece que si el hijo viaja al interior o fuera del país con su progenitor sobreviviente o el único que lo reconoció, no es exigible la autorización notarial de viaje **(artículo 5)**.
- **Modificaciones a la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización de alcohol metílico:**
  - Deroga la competencia de los gobiernos regionales, a través de las direcciones regionales de producción o el órgano que haga sus veces, para a) extender constancias de verificación de instalaciones y de capacidad de producción a los usuarios de alcohol metílico, para la obtención de licencia de funcionamiento; y b) autorizar la apertura, renovación y cierre de los registros especiales que deben llevar los usuarios de alcohol metílico para el control de la trazabilidad de esta sustancia **(artículo 2)**.
  - Deroga la competencia de los gobiernos locales para otorgar a los usuarios la constancia del cese de actividades con alcohol metílico **(artículo 2)**.
  - Elimina los mecanismos de control y fiscalización del alcohol metílico al que deben obligarse a cumplir las personas naturales y jurídicas, relacionadas con: a) la verificación de instalaciones previa a la obtención de la licencia de funcionamiento, que debe ser solicitada cuando se constituya para efectuar actividades de ingreso al país, fabricación, elaboración, envasado, reenvasado, salida del país, comercialización, transporte, almacenamiento y utilización de alcohol metílico; b) la autorización de registros especiales, a fin de consignar el movimiento diario de alcohol metílico, los cuales pueden ser llevados en forma manual o electrónica y deben mantenerse obligatoriamente por

dos años, luego que la autoridad administrativa haya procedido a su cierre. Esta obligación no alcanza a los comerciantes minoristas; y c) el cierre y traslado de autorización del registro especial, en caso de finalización de los folios del registro especial que ha sido llevado en forma manual (**artículo 4**).

- Se establece que la inscripción en el Registro Nacional de Control y Fiscalización del Alcohol Metílico, cuya vigencia es indeterminada, y ya no tiene una vigencia de dos (2) años, renovables.
  - Deroga el deber de las personas naturales o jurídicas que se constituyan para el ingreso al país, fabricación, elaboración, envasado, reenvasado, salida del país, comercialización, transporte, almacenamiento y utilización de alcohol metílico; de presentar la constancia de verificación de sus instalaciones y capacidad de producción, otorgada por las direcciones regionales de producción o el órgano que haga sus veces de los gobiernos regionales, de acuerdo a la ubicación del establecimiento donde se realizarán dichas actividades con alcohol metílico, como requisito previo al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- **Modificación a la Ley 29632, Ley para erradicar la elaboración y comercialización de bebidas alcohólicas informales, adulteradas o no aptas para el consumo humano:**
- Se establece que la inscripción en el Registro Único ante la Dirección de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados del Ministerio de la Producción o las direcciones regionales de producción, es indeterminada, y ya no una vigencia de un (1) año, renovable (**artículo 13**).
- **Derogación de segunda disposición de la Ley 29320, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 29687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos:**
- Se deroga la regla referida a que para la inscripción en el Registro de Predios de los actos de disposición efectuados por las Comunidades Campesinas respecto de partes materiales de sus tierras, así como para la inscripción de las adjudicaciones en división y partición en los casos en que se hubiera dispuesto de cuotas ideales, los Registradores Públicos deben requerir que se acredite, mediante constancia expedida por el ente competente para la formalización de la propiedad informal, que dichos actos no comprenden tierras ocupadas por posesión informal alguna.

Al respecto, es preciso indicar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que dio origen a la Ley 30823, que sustenta el decreto legislativo materia de análisis, se sostuvo lo siguiente:

"Por otro lado, se propondrá modificar el artículo 2° del Decreto Legislativo 1310 que establece la obligación de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar el Análisis de Calidad Regulatoria de Procedimientos Administrativos, con el fin de precisar el alcance los principios y efectos del ACR como parte de un proceso integral de mejora regulatoria. Con esta medida **se busca reducir las cargas administrativas que origina la regulación, mejorar el clima de negocios, dinamizar la economía y mejorar la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades del Poder Ejecutivo**. Esta modificatoria tiene por finalidad lograr que recursos económicos que se destinan a cumplir con obligaciones formales innecesarias o que no puedan destinarse a los fines perseguidos por los agentes económicos a la demora en la aprobación de procedimientos administrativos, puedan aplicarse a la inversión, la competitividad y el crecimiento económico. (...)"

**[Resultado es nuestro]**

Por su parte, 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:

"Asimismo, en el Informe D000005-2018-PCM-SGP, el Poder Ejecutivo precisó que la referencia a demás normas con rango de ley 'se refiere a la **simplificación de trámites establecidos en normas con rango de Ley**. Por ejemplo, esto incluye perfeccionar y simplificar la legislación para garantizar la implementación oportuna y segura del otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de edificación por parte de las Municipalidades, a través de la simplificación de requisitos, reorientando las obligaciones de los actores intervinientes, siempre resguardando la seguridad de las edificaciones y las personas que las habitan'. En tal sentido, es factible el otorgamiento de las facultades solicitadas; sin embargo, ninguna medida de simplificación puede en modo alguno significar la reducción o eliminación de derechos, ni de requisitos sustantivos".

**[Resultado es nuestro]**

A juicio del Grupo de Trabajo, el Decreto Legislativo 1449 se enmarca dentro de los alcances de las materias delegadas por la Ley 30823 (Ley Autoritativa) y resulta compatible con la Constitución Política de 1993; **CON EXCEPCIÓN** del extremo que deroga el literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización de alcohol metílico, que establecía lo siguiente:

**"Artículo 4.- Mecanismos de control y fiscalización del alcohol metílico**

Las personas naturales y jurídicas, para efectuar una o más de las actividades indicadas en el artículo 3, quedan obligadas al cumplimiento de los siguientes mecanismos de control y fiscalización del alcohol metílico:

a) **Verificación de instalaciones previa a la obtención de la licencia de funcionamiento**, que debe ser solicitada cuando se constituya para efectuar actividades de ingreso al país, fabricación, elaboración, envasado, reenvasado, salida del país, comercialización, transporte, almacenamiento y utilización de alcohol metílico".

**[Resaltado es nuestro]**

La Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, incide directamente en el derecho a la salud de las personas, siendo que el artículo 59 de la Constitución Política establece que las libertades económicas no pueden resultar lesivas, entre otras, de la salud.

En ese contexto, se tiene que la delegación de facultades dispuso expresamente que, en el marco de la simplificación administrativa que se pretendía implementar a través de los decretos legislativos que se emitieran al amparo de la Ley Autoritativa, no podían significar la reducción o eliminación de requisitos sustantivos. A juicio del Grupo de Trabajo, precisamente el literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, constituye un requisito sustantivo, entendido como aquel que tiene por objeto salvaguardar derechos fundamentales que pueden ser afectados o en aquellos en los que puede incidir directamente la realización de actividades económicas que se pretenden realizar y para lo cual el marco normativo preveía la realización de trámites administrativos.

La propia exposición de motivos del decreto legislativo materia de análisis, en lo que se refiere a la modificación de la referida ley, reconoce el vínculo de dicha ley con la salud, ya que al tratar de justificar la modificación de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, indica lo siguiente:

"Cabe indicar que esta medida no genera una regulación más laxa en relación con un producto que provoca diversos daños a la salud de la población en general, (...)".

En ese sentido, un relajamiento de una verificación previa a la dación de un título habilitante sí tiene una incidencia directa en el ejercicio de los derechos de las personas, en este caso, de la salud; siendo aquel el caso del literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, que alude no a verificaciones posteriores al otorgamiento de una licencia de funcionamiento, ni a un acto formal como la emisión de una constancia de una verificación efectuada anteriormente; el citado numeral alude a la realización de una verificación previa al otorgamiento de una licencia de funcionamiento.

En adición a ello, corresponde resaltar que en la exposición de motivos del decreto legislativo materia de análisis no se evidencia una fundamentación específica de la derogación del literal a) del artículo 4

de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, como se revela a continuación:

*"Respecto a los literales a), e) y f) del artículo 4 de la misma Ley, el Ministerio de la Producción ha podido advertir que la normativa actual no permite a los usuarios dar de baja su inscripción en el Registro en tanto, pese a haber transcurrido un plazo considerable desde que estableció la obligación legal de emitir la constancia de cese de actividades con alcohol metílico, puesto que las Municipalidades no han cumplido con la emisión de las disposiciones normativas o la implementación de medidas administrativas que permitan desarrollar el citado procedimiento.*

*Esta deficiencia legal requiere de urgente atención dado que impide a los administrados que desarrollan actividades con alcohol metílico dejar de ser parte del control, situación que les exige a seguir cumpliendo con las obligaciones consignadas en la Ley y su Reglamento y, con ello, ser materia de sanción por parte de la autoridad competente en caso detectarse el incumplimiento de alguna de ellas.*

*Asimismo, como se mencionó líneas arriba, se ha advertido que los Registros Especiales no constituyen registros administrativos; sino que, por el contrario, se trata de registros de carácter privado similares a los libros contables de las empresas; en donde su importancia no radica en su habilitación sino en la propia información que se consigne dentro de él. En ese sentido, no resulta viable la existencia de una intervención por parte de la administración que los autorice u habilite.*

*En esa misma línea, cabe mencionar que la autorización de dichos registros especiales se duplica con el procedimiento para el inscripción en el Registro Nacional, el cual también como finalidad habilitar a las personas naturales o jurídicas para poder ejercer actividad económico con alcohol metílico".*

Para el Poder Ejecutivo, según su exposición de motivos "(...) dado que en el procedimiento para la obtención de la precitada inscripción se verifica el cumplimiento de las condiciones técnicas para el desarrollo de las actividades controladas con alcohol metílico, resulta ineficaz mantener el procedimiento de verificación de instalaciones, puesto que ambas buscan el mismo objetivo y tienen la misma finalidad". Ello parte de la premisa que la solicitud de inscripción en el Registro debe consignar los establecimientos correspondientes, lo que conllevaría que para que se proceda a dicha inscripción, se debería verificar tales establecimientos de manera previa.

Sin embargo, es posible sostener que se debe distinguir al agente (persona jurídica que realiza la actividad con el alcohol metílico) del lugar o lugares en los que se realiza la actividad, y que requieren determinado tipo de estándares o requisitos mínimos (los establecimientos). Además, si la inscripción en el Registro va a hacer indefinida y se mantiene el marco normativo conforme al Decreto Legislativo materia de análisis, surgirían interrogantes tales como ¿qué ocurriría si es que el agente desea cambiar de establecimiento o ampliar el número de establecimientos? ¿Automáticamente se extiende la autorización a dichos

establecimientos? ¿No podrá variar de establecimientos? ¿Tendrá que inscribirse nuevamente?

De ahí que existan argumentos para distinguir al sujeto del establecimiento en sí, lo que conlleva a mantener tanto la licencia de funcionamiento como la verificación previa (no posterior) de los establecimientos, que legitimen la restitución del literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, máxime si, por ejemplo, el propio Decreto Legislativo 1449 materia de análisis no se ha derogado el extremo de dicha ley que mantiene la referencia a las "licencias de funcionamiento", contenida en el párrafo 2.3:

**"Artículo 2.-** Autoridades competentes en el control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico

Son autoridades competentes para el control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico:

(...)

2.3 Los gobiernos locales, con las siguientes funciones en el ámbito local:

(...)

b) **Otorgar la licencia de funcionamiento correspondiente**, previa presentación de la constancia de **verificación de instalaciones** y capacidad de producción de alcohol metílico, otorgada por el gobierno regional".

Así, hay que distinguir el deber o carga de presentar un documento formal como es el caso de una constancia, de la realización de un acto efectuado por la propia entidad encargada de otorgar la licencia de funcionamiento correspondiente respecto del cual se puede emitir dicha "constancia", como es el caso de la verificación de las instalaciones. Lo primero, sin duda, es posible de ser suprimido, por resultar un requisito o carga innecesaria y, sobretodo, se enmarca dentro de las materias delegadas; lo segundo, atendiendo al objeto de fiscalización (actividades económicas que inciden en la salud), sí corresponde que se mantenga, en la medida que se trata de un requisito sustancial, materia expresamente excluida de la delegación de facultades legislativas.

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, así como por los ministros de los sectores competentes: el Ministro de la Producción, Raúl Pérez-Reyes Espejo, y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, señor Javier Piqué Del Pozo.

#### 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° 1449, 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** del extremo que deroga el literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de control y fiscalización de la comercialización del alcohol metílico, por lo que **RECOMIENDA** la aprobación de la fórmula normativa siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1449, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA SIMPLIFICAR TRÁMITES ESTABLECIDOS EN NORMAS CON RANGO DE LEY**

**Artículo 1. Modificación de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley**

Modifícase la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley; conforme al texto siguiente:

**"Única.- A partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, quedan derogadas expresamente las siguientes normas:**

1. Literal b) y d) del numeral 2.2, literal g) del numeral 2.3 del artículo 2; literales e) y f) del artículo 4 y Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 28317, Ley de Control y Fiscalización de la Comercialización del Alcohol Metílico.  
(...)"

**Artículo 2. Restitución de la vigencia del literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de Control y Fiscalización de la Comercialización del Alcohol Metílico.**

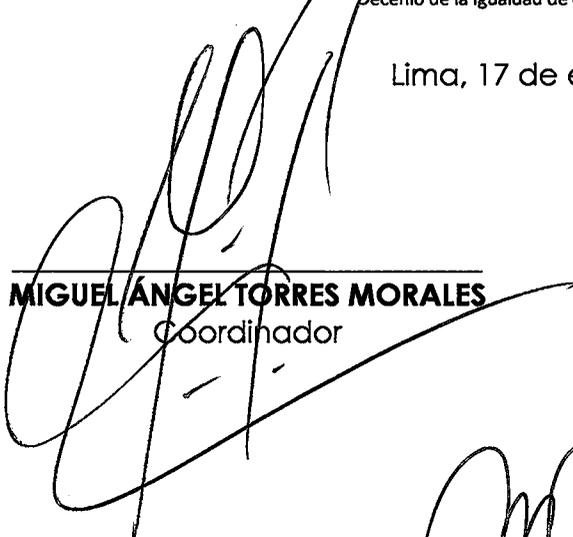
Restitúyase la vigencia del literal a) del artículo 4 de la Ley 28317, Ley de Control y Fiscalización de la Comercialización del Alcohol Metílico, con su redacción anterior a la publicación en el diario oficial El Peruano del Decreto Legislativo 1449, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa para simplificar trámites establecidos en normas con rango de ley.

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



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 17 de enero del 2019



---

**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Coordinador

---

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro



---

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro