

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE MEDIDAS DE CONTROL EN LOS INSUMOS QUÍMICOS Y PRODUCTOS FISCALIZADOS, MAQUINARIAS Y EQUIPOS UTILIZADOS PARA LA ELABORACIÓN DE DROGAS ILÍCITAS

I. DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES

Mediante Ley N.° 29915¹ se han delegado facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del sector interior y de defensa nacional. Dentro de las facultades delegadas, en el artículo 2° de dicha Ley, se comprende las materias sobre el reforzamiento de la estrategia de seguridad y defensa nacional en relación al control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas.

En ese sentido, considerando los alcances de las facultades delegadas, se somete a consideración un proyecto de decreto legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, así como de maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.

II. DEL PROYECTO DE NORMA

A continuación se desarrolla el sustento de la propuesta.

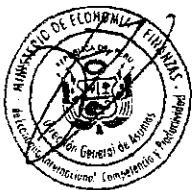
1. Fundamentos

a) Situación actual

En la producción de las drogas es imprescindible el uso de varios insumos o ingredientes químicos. Ellos intervienen sobre productos minerales o vegetales modificando sus estructuras moleculares hasta fabricar la sustancia que se busca. La fabricación de clorhidrato de cocaína, es el resultado de la transformación molecular de la hoja de coca efectuada por varios insumos químicos.

Es por ello que mediante la publicación del Decreto Ley N.° 22095, se aprobó la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas que deviene en el primer dispositivo legal que establecía que quedaban sujetas a fiscalización los productos o insumos industriales utilizados en la elaboración de drogas, según relación aprobada por Decreto Supremo.

En el Perú, desde ese entonces, se está en un proceso de afinamiento de la estrategia del control de insumos químicos y productos fiscalizados utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.



¹ Publicada el 12.9.2012.

Por un lado, el narcotráfico, con los enormes recursos que cuenta, urde medios para evitar ser descubierto. Por otro lado, el Estado debe enfrentar el desafío de combatir el narcotráfico, y a la vez proteger el comercio legal de esos productos.

En ese contexto, la Ley N.º 28305, reglamentada por el Decreto Supremo N.º 053-2005-PCM, precisó los mecanismos para el control de los insumos químicos.

Las normas legales citadas en los párrafos precedentes constituyen el marco jurídico vigente, cuyo propósito es: "(...) establecer las medidas de control y fiscalización de los insumos químicos y productos que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas derivadas de la hoja de coca, de la amapola y otras que se obtienen a través de procesos de síntesis"².

Su enfoque en el control y la fiscalización de los insumos químicos, va desde la producción o ingreso al país hasta el destino final, involucrando diversos tipos de actividades comercio exterior, fabricación, preparación, envasado, re-ensado, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución, transformación, utilización o prestación de servicios. Dicho control se aplica a una lista de 27 insumos químicos, sus derivados y mezcla.



b) Problemática detectada

La naturaleza del narcotráfico es en esencia una actividad económica global e ilícita, que se caracteriza por ser de alta rentabilidad y constituye una amenaza principal a la seguridad nacional y al crecimiento sostenible.

Es prioridad del Estado efectuar, de manera estructurada y organizada, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la subversión, considerando que desde el punto de vista de la defensa nacional es indispensable la visión, objetivos, conducción, liderazgo y ejecución unificados entre los ámbitos sociales y estatales involucrados y comprometidos en la articulación de la lucha contra estos ilícitos.

En ese contexto, se hace necesario priorizar y planear la acción estatal de modo eficiente y efectivo, según los núcleos geográficos que permitan eliminar la causa de eficacia, desarrollo y sostenimiento del sistema económico de narcóticos y de la subversión.

Estrechamente vinculado al tráfico ilícito de drogas y la subversión, se tiene que las ganancias ilícitas obtenidas de los mismos, son asignadas para amenazar la Defensa Nacional, Seguridad Nacional o la Soberanía Estatal, así como el orden interno, en especial contra las acciones que el Estado ha emprendido en la zona del Valle de los Río Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y el Huallaga.

Para ello, se propone como parte de esa estrategia que se realice un control y fiscalización estricto de los insumos, productos, maquinarias y equipos que

² Artículo 1º de la Ley N.º 28305.

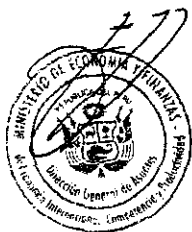
potencialmente pueden ser utilizados en la elaboración de drogas ilegales, de manera que se pueda combatir desde el inicio la cadena de elaboración y venta de sustancias estupefacientes mediante el seguimiento de dichos bienes para asegurar su uso exclusivo en actividades lícitas. De este modo, las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas afrontarían dificultades considerablemente mayores para conseguir en el Perú la mercadería objeto de su negocio ilícito, desincentivando sus actividades en el territorio nacional.

En esta línea, dado que es necesario tomar medidas para la implementación de las acciones estatales, se ha propuesto que las contrataciones de bienes servicios y obras que resulten necesarias para la implementación de los puestos de control y Centros de Servicios al Contribuyente ubicados en las zonas de emergencia de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, y Huallaga, tanto en la Fase de Pre-inversión como en la Fase de Inversión, se efectuarán conforme al supuesto de exoneración del proceso de selección previsto en el artículo 23º de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada por Decreto Legislativo N.º 1017.

Así, la exoneración de emergencia supone que la Entidad deba actuar de forma inmediata cuando los acontecimientos afecten la defensa o seguridad nacional, o se presenten situaciones que supongan grave peligro de que ello ocurra. En el presente caso, el Estado Peruano ha emitido Decretos Supremos³ declarando y prorrogando la emergencia en la zona del VRAEM y el Huallaga debido a la presencia de remanentes de Sendero Luminoso y al problema del tráfico ilícito de drogas, como parte de las medidas para resguardar la defensa y seguridad nacional que se encuentran en riesgo en dicha zona.

Sobre la base de lo expuesto, las acciones estatales en el control, fiscalización y registro de los insumos químicos y productos que potencialmente pueden ser utilizados en la elaboración de drogas ilegales, y el desincentivo de actividades ilícitas, son acciones que forman parte de las medidas y acciones para proteger la defensa y seguridad nacional. No obstante, dichas acciones no resultarían eficaces ni eficientes si no son implementadas en plazos cortos a efectos que se pueda combatir el inicio de la cadena de elaboración de sustancias ilícitas, que es el motor del tráfico ilícito de drogas y del estado de emergencia en el que se encuentra la zona del VRAEM y Huallaga.

Cabe precisar que si bien se evidencia la necesidad de efectuar contrataciones mediante acciones inmediatas, ello no exime a la Entidad contratante de efectuar las otras etapas de la contratación, esto es, de la fase de actos preparatorios y de la fase de ejecución contractual. Cabe resaltar además, que el procedimiento de exoneración previsto en la Ley y el Reglamento exigen ciertas formalidades que la SUNAT deberá cumplir pues



³ Como el Decreto Supremo N.º 080-2012-PCM con el cual se prorroga el Estado de Emergencia a partir del 9.8.2012 en el distrito de Echarate, ubicado en la provincia cusqueña de La Convención; y el Decreto Supremo N.º 081-2012-PCM, a través del cual el Gobierno prorroga el Estado de Emergencia por 60 días, desde el 3.8.2012, en las localidades de los departamentos de Ayacucho, Junín, Huancavelica y Cusco, en las que se ha detectado el problema del tráfico ilícito de drogas y el sembrío ilegal de la hoja de coca, principal actividad que ocupa a la población; entre otros.

buscan garantizar la transparencia del proceso de contratación. Así por ejemplo, la Entidad debe contar con el instrumento de aprobación de la contratación exonerada y con informes técnico y legal, se deben elaborar y aprobar las bases, se presentan las garantías que correspondan, se suscribirán contratos, entre otros.

Ahora bien, los niveles anuales de producción de clorhidrato de cocaína –del orden de 289 TM- y de incautación de insumos químicos –alrededor del 3% de la cantidad desviada hacia el narcotráfico-, manifiestan que, en el ámbito del control referente al uso de los llamados insumos químicos, el país tiene una larga ruta por recorrer antes de alcanzar niveles elementales de eficiencia⁴.

De acuerdo a las cifras mencionadas, el control actual de los insumos químicos, es mínimo e insuficiente, debiendo por lo tanto repotenciarse así como incluir a otras entidades con experiencia en el control de mercancías.

El uso de los insumos químicos, igual que el de la hoja de coca, está entre dos caminos: el legal y el delictivo. Ambos caminos no corren en paralelo, sino se entrelazan y se superponen⁵. Vale decir, el narcotráfico –para producir cocaína- se abastece de los insumos químicos del mercado legal y luego genera una cadena ilegal de suministro de esos productos hasta las zonas donde se produce la droga.

El control de insumos químicos es un instrumento central de la política antidroga. En teoría, es un mecanismo poderoso para debilitar el precio de la coca narcotráfico. La condición para alcanzar tal objetivo, es que el control opere con alto nivel de eficiencia; en lo que atañe tanto a los insumos principales, cuanto a los potenciales sustitutos.

Una condición previa para el éxito en el control de los insumos químicos –al igual que en cualquier gestión privada o pública- es contar con un Registro de Información Integrado, en adelante el Registro, que sustente y oriente la acción de las instituciones gubernamentales con responsabilidades en la ejecución de la política antidrogas.

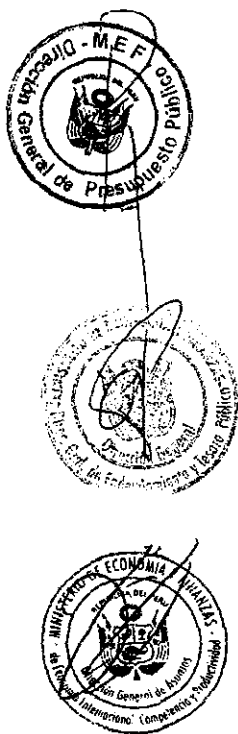
Dicho Registro implica una base de datos centralizada; de una administración simple, cuyo funcionamiento tenga como ejes: el acceso vía Internet y el formato electrónico, de control y validación en línea; calidad, confidencialidad, identificación en el manejo de la información y emisión electrónica de documentos.

Si bien este Registro, tal como está concebido, no está implementado en toda su extensión, aprovechando la tecnología existente en las instituciones modernas del Estado –"islas de modernidad", es factible implementarlo en el corto plazo.

El éxito de cualquier política gubernamental exige que las instituciones pertinentes trabajen sostenidamente y coordinadamente; y lo que es más importante: compartiendo experiencias y conocimientos tecnológicos.

⁴ Cabe señalar que el dato correspondiente a la producción potencial de clorhidrato de cocaína, no ha sido publicado por UNODC desde el año 2008.

⁵ Un enfoque de mercado. Radiografía del narcotráfico en el Perú.

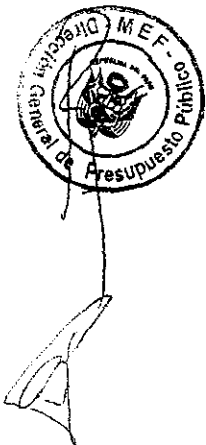


Como en los demás ámbitos de la lucha contra las drogas, en el control de los insumos químicos intervienen diversas instancias del Estado, específicamente, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público; el Poder Ejecutivo: Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, DEVIDA y la administración aduanera y tributaria.

Un aspecto importante es el que atañe a la participación de la autoridad tributaria. Tradicionalmente se ha considerado que su ámbito de acción, en el control de los insumos químicos, se circunscribe a las operaciones de comercio exterior. Por ello, es oportuno encargarle el control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas.

La tabla adjunta, muestra la naturaleza del control establecido en el marco jurídico de los insumos químicos y del control tributario:

CONCEPTOS	Control IDPP's	Control Tributario
Objetivo	Combate al Narcotráfico	Proveer de Recursos al Estado Combate la evasión
Productos a Controlar	27 Productos químicos	Todos los bienes y servicios que circulan y se prestan en el País
Sujetos a Fiscalizar	Importadores Productores Comerciantes (Soyúo apron)	Todos los agentes de la Actividad Productiva y Comercial



Como resultado de los párrafos anteriores, un nuevo marco jurídico, sobre el control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas, debe estar orientado a impedir que el narcotráfico aumente, mediante la supervisión de una actividad económica específica: la producción y comercialización de los insumos químicos.

Dicho marco debe estar soportado por un control tributario que busque dotar al Estado de los recursos necesarios y de la información para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, resulta prudente indicar que la actividad económica referida al control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas es un subconjunto del universo de la actividad económica sujeto al control de la administración aduanera y tributaria.



Otro aspecto en el que la experiencia acumulada de la administración aduanera y tributaria puede contribuir a la eficacia del control en los insumos químicos, es el concerniente a la información que mensualmente debe presentar todo usuario de insumos químicos ante el Ministerio de la Producción. Al respecto, se propone un esquema electrónico de control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas.

Alcanzar un control eficiente de los insumos químicos, sin generar costos innecesarios tanto al Estado como a las empresas usuarias⁶ requiere de una Programación Técnica, la cual sólo es viable desde un Registro que dé soporte para la gestión y permita la operatividad de la totalidad de los procesos involucrados que gestione un conjunto de procesos que podemos clasificar en cuatro grupos: trámites, control, cruce de información y operativos.

Las características del Registro y su ámbito pluri institucional, exigen una plataforma informática de última generación. Tal plataforma (hardware y software), deberá satisfacer la necesidad del uso "en-línea" en el ámbito nacional tanto por los funcionarios de las diferentes instituciones involucradas en el control de insumos químicos, como por los agentes económicos sujetos a control.

Igualmente, requiere de un conjunto de instrumentos que garantice la confidencialidad de la información contenida en el Registro; y de mecanismos que salvaguarden su continuidad operativa.

De los requisitos expuestos, se deduce que la viabilidad del Registro sólo será posible si la base centralizada está bajo la administración de una institución con firme fundamento en materia de capital humano, tecnología y recursos financieros.

c) Propuesta

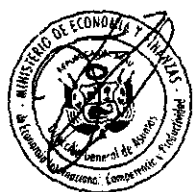
Por las consideraciones antes expuestas, mediante el presente Decreto Legislativo se busca que se apruebe un nuevo marco jurídico para el control, fiscalización y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos, que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas derivadas de la hoja de coca, de la amapola y otras que se obtengan a través de procesos de síntesis, conforme a los detalles que se exponen a continuación:

Nueva distribución de Funciones de las Instituciones

MININTER:

- Facultades de Interdicción - IQPF – destrucción o neutralización.
- Facultades de Incautación - IQPF – por sus operaciones.
- Facultades de investigación por los delitos cometidos.

⁶ Hecho que ocurriría si se pidiese la misma información varias veces; y/o existiesen trámites engorrosos.



DEVIDA:

- A cargo del Comité de Coordinación Interinstitucional para el control de insumos químicos y productos fiscalizados, con la finalidad de coordinar las acciones de control de los insumos químicos y productos fiscalizados.

PRODUCE:

- A cargo de la Tabla – Coeficiente Insumo/Producto.
- Determinación de Mermas y Desmedro.

SUNAT:

- A cargo del Registro de Bienes Fiscalizados.
 - Control del Registro – cuenta corriente de IQPF.
 - Guía de Remisión Electrónica.
 - Autorizaciones de operaciones de comercio exterior.
- Procederá a la incautación de los IQPF, así como de los medios de transporte utilizados para su traslado cuando en el ejercicio de sus actuaciones administrativas detecte omisiones a: a) Rutas Fiscales, b) Puestos de Control y c) Documentación de sustento del traslado.
- Establecerá y aplicará controles especiales para la comercialización de determinados IQPF, maquinarias y equipos dentro del ámbito de su competencia.
- Aplicará nuevos conceptos en el Control:
 - Establecimiento de Rutas Fiscales.
 - Del transporte ilegal.
 - Incautación de bienes.
 - Disposición de bienes.
 - Uso obligatorio de GPS
- Órgano sancionador y a cargo del procedimiento impugnatorio y cobranza coactiva.

Normatividad: PROPUESTA – Registro

- Se establece que la SUNAT implementará las medidas para el registro, control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados en la elaboración ilícita de drogas.
- El Registro está compuesto de: Listados de Bienes Fiscalizados como los Insumos químicos, productos fiscalizados, maquinaria y equipos utilizados, directa o indirectamente, en la elaboración ilícita de drogas.
- El Registro para el Control de Bienes Fiscalizados contendrá toda la información relativa a los Bienes Fiscalizados, de los Usuarios y sus actividades. La información del Registro de Hidrocarburos creado por el OSINERGMIN forma parte del Registro.
- Los Usuarios, para desarrollar cualquiera de las actividades requieren contar con su inscripción vigente en el Registro.
- La inscripción en el Registro tendrá una vigencia de dos (2) años, la cual podrá ser renovada por el Usuario. Se establece la suspensión y baja definitiva en el Registro.
- La SUNAT realizará inspecciones con la finalidad de verificar el uso lícito de los Bienes Fiscalizados.



- Los usuarios deberán llevar y mantener el registro de sus operaciones de ingreso, egreso, producción, uso, transporte y almacenamiento de los Bienes Fiscalizados, dependiendo de la actividad económica que desarrollen. Los usuarios están obligados a informar toda pérdida, robo, derrames, excedentes y mermas.

Normatividad: PROPUESTA – Seguimiento y control

- El comercio minorista para uso doméstico y artesanal de los Bienes Fiscalizados está exceptuado de los mecanismos de control establecidos.
- Autorización para el ingreso y salida del territorio nacional de Bienes Fiscalizados. Facultad de denegar, cancelar o suspender la autorización.
- Se precisa que todos los Bienes Fiscalizados que ingresen, transiten, salgan o permanezcan físicamente en el país, cualquiera sea el régimen aduanero, están sujetos a los controles que aplique la SUNAT.
- La SUNAT es el organismo responsable de las notificaciones previas.
- Los servicios de transporte de Bienes Fiscalizados deben estar incorporados en el Registro. Los trasladados con transporte no autorizado, serán incautados por la SUNAT conjuntamente con el medio de transporte empleado. El transporte de insumos químicos y productos fiscalizados calificados como peligrosos se sujetará a las normas legales sobre la materia.
- Guía de Remisión (electrónica) que sustenta el traslado de Bienes Fiscalizados.
- Establecimiento de Rutas Fiscales y Puestos de Control. Transporte ilegal, incautación de los Bienes Fiscalizados, así como de los medios de transporte utilizados para su traslado.
- Uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de Bienes Fiscalizados.
- Se establece un régimen especial para el comercio minorista para uso doméstico y artesanal, y para el transporte, de Bienes Fiscalizados en las áreas ubicadas en zonas geográficas de producción de coca o de su influencia, de amapola u otras que sirvan para la elaboración ilícita de drogas.
- La SUNAT podrá establecer Regímenes Especiales de Control y Fiscalización respecto de los Bienes Fiscalizados, así como también en las zonas geográficas que determine.
- La SUNAT podrá aplicar controles especiales para la comercialización de los Hidrocarburos dentro del ámbito de su competencia, instalación de equipos técnicos y sistemas de video.
- Los Bienes Fiscalizados así como los medios de transporte incautados por la SUNAT, son de titularidad del Estado y la SUNAT actúa en representación de éste para efecto de las acciones de disposición que estime pertinentes.



Normatividad: PROPUESTA – Disposición de mercancías

- La SUNAT podrá disponer el almacenamiento de los Bienes Fiscalizados y medios de transporte incautados, así como su venta, remate, donación, destrucción, neutralización, destino o su entrega al sector competente, aún cuando se encuentre la investigación fiscal o el proceso judicial en curso.
- Procedimiento para el internamiento y venta de los insumos químicos y

productos fiscalizados en los almacenes de insumos químicos del Ministerio del Interior.

- Infracciones administrativas y sanciones. La SUNAT como órgano competente para aplicar sanciones a las infracciones.
- En este punto, ya existe un procedimiento establecido en la CONABI, pero aquí se debe ponderar la responsabilidad de la transferencia de bienes y la disposición de los mismos.

2. Efectos sobre la Legislación nacional

La propuesta normativa, implica que:

- 2.1. El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia a los ciento ochenta (180) días calendario desde la publicación de su Reglamento, excepto los artículos 2º, 5º, 30º, 31º, 32º, 33º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º y 44º, que entrarán en vigencia a los noventa (90) días siguientes de la publicación del presente Decreto Legislativo.
- 2.2. Asimismo, los artículos referidos a la inscripción en el Registro entrarán en vigencia a los noventa (90) días calendario desde la publicación de su Reglamento. Los usuarios tienen un plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la vigencia del Reglamento para efecto de inscribirse en el Registro.
- 2.3. Las disposiciones de la Ley N.º 28305 y modificatorias mantendrán su vigencia hasta que entren en vigencia las disposiciones del presente Decreto Legislativo.

3. Análisis costo beneficio

La propuesta normativa no origina costo alguno al Tesoro Público.

Lima,

