

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA ACTIVIDAD DE LOS OPERADORES FORMALES DE COMBUSTIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA ILEGALIDAD MEDIANTE LA OPTIMIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 32412.

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa del Congresista de la República **EDUARDO SALHUANA CAVIDES**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FORMULA LEGAL

“LEY QUE FORTALECE LA ACTIVIDAD DE LOS OPERADORES FORMALES DE COMBUSTIBLE Y LA LUCHA CONTRA LA ILEGALIDAD MEDIANTE LA OPTIMIZACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 32412”

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto fortalecer la actividad de los operadores formales de combustible mediante la optimización de la aplicación de la Ley 32412, estableciendo criterios de actuación administrativa basados en los principios de razonabilidad, gradualidad, proporcionalidad y debido procedimiento, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los administrados formales, y, de manera complementaria, contribuir a la eficacia del control estatal orientado a la prevención y combate de actividades ilegales.

Artículo 2. Modificación de los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 de la Ley 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal

Se modifica el numeral 5.1 del artículo 5 y los artículos 7, 14 y numerales 27.2 y 27.3 del artículo 27 de la Ley 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal; asimismo, se suprimen los numerales 13.2 y 13.3 del artículo 13; en los siguientes términos:

“Artículo 5. Procedimiento para la absolución de consultas efectuadas por los usuarios

5.1. Las consultas se presentan por escrito y la SUNAT las absuelve en un plazo no mayor de **treinta** días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de su presentación. La falta de respuesta dentro de dicho plazo no implica la



aceptación ni la aprobación de los criterios expresados por el consultante.

5.2. La presentación de una consulta no exime al usuario del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en sus normas complementarias, tampoco interrumpe los plazos legales previstos para el cumplimiento de sus deberes.

5.3. La respuesta emitida por la SUNAT no admite impugnación. No obstante, el usuario puede interponer los recursos que correspondan contra los actos administrativos que se emiten en aplicación de los criterios contenidos en dicha respuesta.

Artículo 7. Inmovilización de insumos químicos, medios de transporte y documentos

Cuando la SUNAT **verifique la existencia de indicios objetivos y debidamente documentados de** la comisión de una infracción, **puede disponer** la inmovilización de los insumos químicos, de los medios de transporte utilizados para su traslado, así como de los libros, archivos, documentos y registros **vinculados a los hechos materia de fiscalización**, por un periodo no mayor de diez (10) días hábiles, prorrogable **por única vez y** por un período igual al anterior, **mediante resolución debidamente motivada.**

La inmovilización se circunscribe a los bienes y documentación estrictamente necesarios para los fines de fiscalización.

Artículo 13. Control especial y fiscalización sobre la comercialización de hidrocarburos

13.1. La SUNAT aplica controles especiales sobre la comercialización de hidrocarburos, dentro del ámbito de su competencia.

Artículo 14. Faltantes de inventario de hidrocarburos detectados por la SUNAT

Cuando la SUNAT **verifique de manera objetiva y documentada la existencia de** faltantes de inventario de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles, remite la documentación **sustentatoria** al OSINERGMIN, a fin de que este realice las investigaciones que le competen, sin perjuicio de la aplicación de las normas tributarias que correspondan **y de las medidas previstas en el artículo 7, de ser el caso.**

Artículo 27. Infracciones y sanciones

27.1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.

27.2. La determinación de la sanción se realiza previo procedimiento administrativo, considerando la gravedad de la infracción, el riesgo o daño generado, la conducta del administrado y la reincidencia debidamente

acreditada.

27.3. La imposición de sanciones de mayor intensidad, como la incautación definitiva de insumos químicos o el internamiento de medios de transporte, requiere la acreditación objetiva del desvío ilícito, no siendo suficiente la existencia de infracciones formales o diferencias de inventario justificables.

27.4. La SUNAT ejerce la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley a través del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

27.5. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la SUNAT, tipifica en el reglamento de la presente ley las infracciones y las sanciones administrativas aplicables por su incumplimiento, dentro de los límites previstos en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.”

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecua el reglamento de la Ley 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal, conforme lo establecido en la presente norma, dentro de un plazo de 30 días hábiles.

Lima, 12 de diciembre de 2025

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La Ley 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal, constituye un instrumento fundamental en la política estatal de prevención y combate contra actividades ilícitas que afectan el orden público, el medio ambiente y la economía nacional. Aunque la Ley ya se encuentra publicada y vigente, aún no cuenta con reglamentación, lo que ha generado cierta heterogeneidad en su aplicación y ha evidenciado vacíos operativos, criterios administrativos dispares, empleo desproporcionado de medidas restrictivas y efectos no previstos sobre operadores formales, especialmente en zonas de baja conectividad o con fuerte presencia de economías ilegales.

En distintos ámbitos del país, y en particular en las regiones amazónicas, la aplicación de la Ley 32412 ha ocasionado impactos negativos en las actividades lícitas de distribución y comercialización de combustible, derivando en medidas cautelares rígidas, procedimientos que no diferencian niveles de riesgo y duplicidad de controles entre entidades como SUNAT, OSINERGMIN, SUTRAN y la Policía Nacional del Perú. Estas circunstancias no solo incrementan costos operativos y riesgos de desabastecimiento, sino que, paradójicamente, debilitan la capacidad del Estado para concentrar sus esfuerzos en las verdaderas amenazas vinculadas a la minería ilegal.

Asimismo, la experiencia en terreno evidencia la necesidad de precisar competencias, reforzar la motivación de actos administrativos que restrinjan derechos, asegurar la trazabilidad de los hidrocarburos mediante interoperabilidad tecnológica e incorporar criterios de gradualidad y proporcionalidad que reduzcan la carga regulatoria sobre los operadores formales sin comprometer la lucha contra actividades ilícitas. La falta de reglamento ha contribuido a que estas dificultades se expresen con mayor intensidad, evidenciando la importancia de realizar los ajustes legales antes de que se definan disposiciones reglamentarias que pudieran quedar desalineadas con las mejoras normativas necesarias.

Ante ello, el presente proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 de la Ley 32412, con el fin de optimizar su aplicación, dotarla de mayor predictibilidad y fortalecer la seguridad jurídica de los administrados, siendo que las modificaciones se orientan en lo siguiente:

- Adecuar el régimen sancionador y las medidas cautelares a los principios de legalidad, razonabilidad, tipicidad, debido procedimiento, gradualidad, proporcionalidad, predictibilidad, no bis in idem y confianza legítima.
- Precisar y armonizar competencias entre entidades fiscalizadoras, evitando duplicidad de funciones y superposición de controles.

- Incorporar criterios de atenuación y gradualidad según el riesgo real y la conducta del administrado.
- Exigir motivación reforzada para medidas restrictivas como inmovilizaciones, incautaciones o internamientos.
- Fijar plazos máximos para la revisión y levantamiento de medidas cautelares cuando no se acredite desvío ilícito.
- Simplificar obligaciones en zonas con limitada conectividad, permitiendo alternativas documentales y digitales sin desincentivar la formalidad.
- Garantizar la continuidad de las cadenas de suministro legalmente autorizadas, evitando afectaciones desproporcionadas sobre la economía formal y las comunidades dependientes del abastecimiento de combustible.

Con este conjunto de medidas, el proyecto busca fortalecer simultáneamente la formalidad y la acción del Estado contra la ilegalidad, estableciendo un marco regulatorio más eficiente, coherente y proporcional que prevenga el desvío de insumos químicos sin obstaculizar la actividad económica lícita ni vulnerar derechos fundamentales. Asimismo, la iniciativa contribuye a elevar la calidad regulatoria de la Ley 32412 en armonía con la Ley del Procedimiento Administrativo General y con los mandatos constitucionales en materia de seguridad jurídica, libertad de empresa y protección de la ciudadanía frente a actividades ilícitas.

1.1 ANTECEDENTES DE LA LEY N° 32412

A comienzos del año 2000, el país afrontó un crecimiento acelerado de la minería informal e ilegal en distintas regiones, entre ellas Madre de Dios, Puno y Arequipa, fenómeno impulsado por una fiscalización insuficiente y por la ausencia de un sistema integral que permitiera controlar el uso y desplazamiento de insumos químicos. Como consecuencia, el impacto ambiental, fiscal y social derivado de esta actividad se intensificó de manera alarmante. Fue en este contexto que el Estado promulgó la Ley N° 28305, Ley de control de insumos químicos y productos fiscalizados, que regula y fiscaliza sustancias que pueden usarse para fabricar drogas ilícitas, estableciendo un Registro Único para estos bienes, sus usuarios y actividades, y crea regímenes especiales para zonas de producción de coca y amapola, buscando controlar su comercio, transporte y uso, con el fin de combatir la producción de drogas ilegales. Primera norma que estableció un régimen de supervisión y control aplicable a insumos químicos y productos fiscalizados, principalmente vinculados al narcotráfico, y que sentó las bases de la estructura regulatoria que posteriormente serviría para enfrentar la minería ilegal.

A partir de entonces, informes técnicos de diversas entidades, entre ellas la SUNAT, el Ministerio del Ambiente y la Policía Nacional del Perú, evidenciaron la expansión de la minería ilegal hacia territorios amazónicos, acompañada de procesos de deforestación, contaminación con mercurio y pérdida acelerada de biodiversidad. Ello motivó al Congreso en el año 2011, a delegar facultades legislativas mediante la Ley N° 29815, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal, con el

fin de desarrollar un marco normativo robusto en materia de seguridad ciudadana, interdicción y control de actividades mineras ilegales.

En uso de dichas facultades se aprobaron decretos legislativos que marcaron un punto de quiebre en la política pública sobre minería ilegal. Destacan el Decreto Legislativo N° 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias; el Decreto Legislativo N° 1102, que incorpora los delitos de minería ilegal y conexos en el Código Penal y dicta disposiciones complementarias para su persecución; el Decreto Legislativo N° 1103, que estableció un régimen especializado de supervisión sobre la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos susceptibles de desvío hacia actividades ilícitas. Este último dispuso obligaciones de registro, rutas fiscales obligatorias e incautación de insumos fuera de los canales autorizados, configurando por primera vez un sistema articulado de control orientado a proteger la cadena formal de suministro; el Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, su función central fue establecer el marco del proceso de formalización de la minería a pequeña escala, diferenciando claramente la actividad informal de la actividad ilegal.

Como complemento, se emitieron reglamentos y disposiciones administrativas relevantes, entre ellos el Decreto Supremo N° 132-2012-EF, que aprobó el reglamento de bienes controlados y fiscalizados; así como directivas emitidas por la SUNAT para delimitar rutas fiscales y establecer obligaciones técnicas. Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 016-2014-EM, que establece mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal, intensificó la fiscalización sobre sustancias altamente sensibles, como el mercurio o el cianuro, en zonas de elevada conflictividad socioambiental, particularmente en la Amazonía. Con el transcurso del tiempo, y pese a estos avances, se detectaron limitaciones en la aplicación del marco normativo, lo que motivó la creación de nuevas herramientas, como el Decreto Supremo N° 077-2021-EF, que aprueba medidas especiales adicionales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal y modifican Decreto Supremo vinculado al referido control, dispositivo orientado a reforzar la trazabilidad y restringir el acceso de operadores no formalizados a insumos críticos.

Paralelamente, el país siguió enfrentando el incremento de economías ilícitas asociadas al desvío de combustibles e insumos químicos hacia actividades mineras ilegales. Si bien estos productos cumplen funciones legítimas en la industria, la agricultura y la minería formal, su alto valor estratégico para redes criminales evidenció la necesidad de fortalecer la regulación. La dispersión normativa, la falta de coordinación interinstitucional y sanciones insuficientes facilitaron por años el desvío de insumos hacia circuitos ilegales, generando impactos ambientales severos y pérdidas económicas para el Estado.

En el año 2024 se promulgó la Ley N° 32213, que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña

minería y minería artesanal, la cual reforzó la rectoría estatal en materia de formalización minera y dispuso medidas para diferenciar de manera más clara a los operadores legalmente inscritos de aquellos que funcionan al margen de la normativa. Esta Ley vinculó expresamente el control de insumos químicos al proceso de formalización, promoviendo la implementación de mecanismos interoperables de trazabilidad.

Sobre esa misma línea evolutiva se aprobó finalmente la Ley N° 32412, que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal, destinada a establecer un sistema integral de control y fiscalización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera. No obstante, y pese a constituir un avance significativo, la Ley aún presenta ambigüedades en la delimitación de competencias entre entidades fiscalizadoras y conserva disposiciones cuya aplicación resulta desproporcionada para operadores formales, particularmente aquellos que requieren mayores volúmenes de combustible para garantizar su continuidad operativa. La ausencia de precisión técnica respecto de los mecanismos de trazabilidad y la rigidez de algunas sanciones han terminado afectando tanto a la economía formal como a la eficacia del propio control estatal.

Asimismo, la norma se encuentra vigente, pero todavía no cuenta con el Decreto Supremo correspondiente, lo que ha profundizado la heterogeneidad en su aplicación, incrementando la incertidumbre jurídica y dificultando la adecuada articulación interinstitucional. Situación que revela la necesidad de ajustar su articulado antes de la emisión de cualquier reglamento que podría consolidar disposiciones normativas que requieren ser corregidas.

Por todo ello, resulta indispensable introducir modificaciones puntuales a los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 de la Ley N° 32412, con el fin de corregir estas deficiencias y establecer un marco regulatorio más eficiente, equilibrado y respetuoso de la actividad formal, sin renunciar a la severidad que exige la lucha contra la minería ilegal.

1.2 MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal.
- Ley N° 32213, que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 28305, Ley de control de insumos químicos y productos fiscalizados.
- Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.

- Decreto Legislativo N° 1102, Decreto Legislativo que incorpora los delitos de minería ilegal y conexos en el Código Penal y dicta disposiciones complementarias para su persecución.
- Decreto Legislativo N° 1103, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la Minería Ilegal.
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo N° 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.
- Decreto Supremo N° 077-2021-EF, que aprueba medidas especiales adicionales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal y modifican Decreto Supremo vinculado al referido control
- Decreto Supremo N° 016-2014-EM, establece mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal.
- Decreto Supremo N° 132-2012-EF, que aprobó el reglamento de bienes controlados y fiscalizados.

1.3 ANALISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Con fecha 12 de julio del 2025, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 32412, Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso de la actividad minera y en la minería ilegal. Dicha ley, si bien menciona los dispositivos Decreto Legislativo N° 1103, N° 1126 y Decreto Supremo N° 016-2024-EM, en su única disposición derogatoria ha dejado sin efecto al Decreto Legislativo 1103, Decreto legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, con excepción de su tercera disposición complementaria final, la cual mantiene su vigencia.

En tal sentido, el presente proyecto de ley pretende modificar diversos artículos de la Ley 32412, Ley que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal, con el propósito de garantizar la proporcionalidad, la congruencia normativa y el respeto de los principios del debido procedimiento administrativo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Iniciativa que surge de la necesidad de corregir excesos regulatorios y restablecer la seguridad jurídica de los administrados, sin debilitar la capacidad del Estado para combatir la minería ilegal ni afectar la continuidad de las actividades económicas formales.

El análisis de la Ley N° 32412 evidencia una serie de dificultades surgidas desde su entrada en vigor, derivadas tanto de su diseño normativo como de las condiciones en que se viene aplicando. Aunque la norma pretende establecer un sistema de control estricto para evitar el desvío de combustibles e insumos químicos hacia actividades ilícitas, su ejecución ha resultado heterogénea. A ello contribuye de manera decisiva que la Ley se encuentre vigente pero aún sin reglamentación, situación que ha permitido que las entidades fiscalizadoras adopten criterios propios frente a la misma realidad operativa.

Esta problemática se agrava por el hecho de que la Administración Tributaria, en virtud de la naturaleza especial de sus funciones y de las facultades que le reconoce el ordenamiento, actúa bajo un régimen de excepcionalidad, que difiere del estándar administrativo ordinario. Estas prerrogativas, diseñadas para asegurar el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras, se trasladan al ámbito del control de insumos y combustibles, generando un escenario donde medidas como inmovilizaciones, internamientos o incautaciones pueden aplicarse con un umbral distinto al previsto para otras entidades administrativas, siendo que la ausencia de reglamento ha amplificado este espacio de discrecionalidad, produciendo aplicaciones disímiles en distintos territorios del país.

En regiones de alta vulnerabilidad, como la Amazonía, donde la continuidad del abastecimiento de combustibles es condición básica para el funcionamiento económico, estas medidas rígidas han generado consecuencias significativas: interrupción de cadenas de suministro, incremento de costos logísticos, paralización de actividades y afectación directa a operadores que actúan dentro de la legalidad. El uso de medidas cautelares sin criterios uniformes de gradualidad o análisis del riesgo real ha terminado imponiendo cargas desproporcionadas a quienes sí cumplen sus obligaciones, mientras que actores ilícitos logran abastecerse a través de circuitos informales que operan al margen de la fiscalización.

Como consecuencia, el sistema actual ha producido un efecto contrario al inicialmente buscado: la formalidad se debilita y la informalidad se expande, especialmente en contextos donde la capacidad estatal de vigilancia es limitada. La falta de reglamentación ha dificultado también la delimitación de competencias, generando superposición de funciones entre SUNAT, OSINERGMIN, SUTRAN y la Policía Nacional del Perú, lo que ha derivado en operaciones fragmentadas y sin estándares homogéneos de motivación. La estructura sancionadora y cautelar contenida en la Ley N° 32412 tampoco se ajusta plenamente a los principios previstos en la Ley N° 27444, particularmente en lo que concierne a la razonabilidad, gradualidad, tipicidad y debido procedimiento. La excepcionalidad de las facultades tributarias, si bien válida en su propio ámbito, requiere parámetros claros cuando se proyecta hacia medidas que restringen derechos de operadores formales en actividades no tributarias, como es el caso del abastecimiento y transporte de combustibles.

En síntesis, el problema central radica en la combinación de cuatro elementos:

1. La vigencia de una ley sin reglamentación, que deja amplios espacios interpretativos.
2. La incertidumbre de una reglamentación, basada en una Ley que aparentemente no contempla límites específicos para los operadores formales.
3. El ejercicio de facultades tributarias excepcionales sin parámetros diferenciados para este régimen, lo que genera medidas severas aun frente a infracciones menores o meramente formales.
4. La ausencia de criterios de proporcionalidad y motivación reforzada, que permite la aplicación automática de sanciones y cautelares que afectan la continuidad de la actividad formal.

De esta confluencia de factores surge la necesidad de modificar los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 de la Ley 32412, con el fin de establecer límites claros, incorporar criterios de gradualidad y motivación, armonizar competencias y asegurar que la intervención estatal se concentre en riesgos reales, sin perjudicar a los operadores que cumplen con la legalidad.

La propuesta normativa no disminuye la capacidad del Estado para combatir la minería ilegal; por el contrario, fortalece la eficacia del control al permitir que las herramientas sancionadoras y cautelares se apliquen con criterios objetivos, diferenciando correctamente entre actividades ilícitas y operaciones formales que requieren protección y predictibilidad.

1.3.1 SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS DE LA LEY N° 32412, MATERIA DE MODIFICACION

El sistema jurídico que regula el control y la fiscalización de los insumos químicos fiscalizados se proyecta sobre la totalidad de las operaciones que integran su ciclo económico, comprendiendo desde la fabricación y el ingreso al territorio nacional hasta su almacenamiento, transporte, distribución, comercialización, utilización y disposición final, aun cuando dichas actividades se desarrollen bajo cualquier régimen aduanero. Este alcance amplio responde a la necesidad de supervisar bienes muebles de especial sensibilidad y alto impacto, cuya circulación exige mecanismos de control que garanticen trazabilidad, seguridad y orden en el comercio interno y exterior.

Sin embargo, el hecho de que estas actividades se encuentren legítimamente sujetas a regulación no exonera al Estado de observar los límites constitucionales que rigen el ejercicio de la potestad administrativa. La fiscalización de sectores económicos formales debe articularse no solo desde una lógica de control, sino también desde criterios de previsibilidad, equilibrio y racionalidad normativa, especialmente cuando las medidas adoptadas inciden de manera directa en la continuidad de actividades lícitas y en la generación de ingresos. En este marco, incluso las facultades excepcionales reconocidas

a la Administración Tributaria y aduanera deben ejercerse con carácter restrictivo y conforme a los principios que informan el Estado constitucional de derecho.

Una regulación que excede la finalidad que justifica su existencia, o que se aplica sin una adecuada ponderación de los intereses en juego, puede traducirse en restricciones intensas e injustificadas sobre derechos fundamentales de las personas vinculadas a estas actividades económicas. Entre tales derechos se encuentran, de manera no exhaustiva, la propiedad, la libertad de empresa, la libertad de circulación, el derecho al trabajo y el acceso a la información pública, todos ellos estrechamente vinculados al principio de dignidad humana como eje del orden constitucional. Ello cobra especial relevancia cuando las medidas de control adoptadas generan efectos materiales equiparables a sanciones anticipadas o comprometen de forma significativa la operatividad de cadenas formales de suministro.

En tal sentido, cuando la intervención normativa se manifiesta a través de disposiciones irrazonables, desproporcionadas o insuficientemente fundamentadas, se produce una afectación incompatible con los principios constitucionales que delimitan el ejercicio de la potestad sancionadora y de fiscalización. Bajo estas circunstancias, la norma legal o la forma en que es aplicada corre el riesgo de apartarse del marco constitucional, lo que hace necesario revisar y ajustar su contenido para asegurar que la actuación estatal sea eficaz frente a conductas ilícitas, pero al mismo tiempo respetuosa de los derechos fundamentales y de la seguridad jurídica de los administrados.

1.3.2 NECESIDAD DE SOMETER AL TEST DE RAZONABILIDAD A LOS ARTICULOS DE LA LEY N° 32412, MATERIA DE MODIFICACION

El test de proporcionalidad es una metodología jurídica usada para evaluar si una restricción a un derecho fundamental es legítima y constitucional, aplicándose en cuatro pasos: **finalidad, idoneidad, necesidad, y proporcionalidad en sentido estricto.**

- **Análisis de idoneidad**

El establecimiento de un régimen que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso de la actividad minera y en la minería ilegal, por lo que la norma al regular este tipo de bienes preliminarmente resulta idónea.

En efecto, el estado está plenamente legitimado para emitir normas con la finalidad de regular este tipo de actividades comerciales, entre ellas disponer medidas restrictivas o para el control de estos bienes tanto en su transporte y comercialización.

- **Análisis de necesidad**

Dado que se trata de una Ley que busca controlar las actividades mineras informales e ilegales que por la dimensión de dichas actividades resulta necesaria medidas restrictivas o regímenes especiales como la que se habilita con la Ley objeto de control. Por lo tanto, preliminarmente, resultan necesarias.

- ***Análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto***

El tercer paso del *test* de proporcionalidad consiste en establecer el peso o importancia de los principios jurídicos en conflicto.

Dicha operación debe hacerse aquí siguiendo la *ley de la ponderación* conforme a la cual, cuanto mayor sea la afectación en el ámbito del derecho a la ejecución de las sentencias, mayor debe ser el grado de satisfacción o cumplimiento de los objetivos constitucionales propuestos con la ley para el control de los insumos químicos susceptibles de uso de la actividad minera y en la minería ilegal.

Es allí entonces donde la tensión entre el interés del estado y los derechos fundamentales en giro es donde se pone en cuestión la constitucionalidad de la Ley. En ese sentido, se puede observar que determinados artículos de la citada norma no superan el juicio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.

Artículo 5. Procedimiento para la absolución de consultas efectuadas por los usuarios

5.1. Las consultas se presentan por escrito y la SUNAT las absuelve en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de su presentación. La falta de respuesta dentro de dicho plazo no implica la aceptación ni la aprobación de los criterios expresados por el consultante.

5.2. La presentación de una consulta no exime al usuario del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en sus normas complementarias, tampoco interrumpe los plazos legales previstos para el cumplimiento de sus deberes.

5.3. La respuesta emitida por la SUNAT no admite impugnación. No obstante, el usuario puede interponer los recursos que correspondan contra los actos administrativos que se emiten en aplicación de los criterios contenidos en dicha respuesta.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución y las normas generales administrativas en cuando al ejercicio de los derechos de consulta (petición y acceso a la información pública), la norma quiebra de manera grave estos derechos y garantías.

En primer lugar, el plazo de hasta 90 días hábiles resulta ser desproporcional, aun con todo, se quiebra también el modelo del silencio administrativo positivo, garantía que permite que los trámites en el aparato estatal no se dilaten en plazos largos y se lesione la seguridad jurídica y los derechos de los administrados.

En ese sentido, si bien la finalidad de la norma es mejorar las herramientas de fiscalización, la afectación de los derechos de los administrados es grave, ya que detiene la actividad económica en periodos largos, sin capacidad de actuación bajo el riesgo de ser sancionados en caso de una interpretación diferente al de la administración. Es decir, no solo hay una amenaza al patrimonio sino también a la seguridad jurídica por el riesgo

de ser pasible de sanciones por interpretaciones disimiles entre el administrado y la administración.

Es por ello por lo que el plazo estipulado en la ley, al ser largamente dilatado, y fuera de los parámetros habilitados en sede administrativa, resulta irrazonable y desproporcional.

Artículo 7. Inmovilización de insumos químicos, medios de transporte y documentos

Cuando la SUNAT presume la comisión de una infracción, inmoviliza los insumos químicos, los medios de transporte utilizados para su traslado, así como los libros, los archivos, los documentos y los registros en general, por un período no mayor de diez días hábiles, prorrogable por un período igual al anterior.

En cuanto al artículo 7, que trata sobre la inmovilización de los medios (libros, archivos y documentos) pertenecientes a las empresas operadoras de hidrocarburos, es imprescindible que dicha acción esté sujeta a una **medida expresa** y debidamente justificada por parte de las autoridades correspondientes, como la **SUNAT**. La ley no especifica los plazos perentorios ni establece los procedimientos claros para la obtención de dicha información, lo cual afecta el principio de **legalidad**.

La regla resulta más intensa con la inmovilización de *los medios de transporte utilizados para su traslado*. Ello puede generar una grave afectación a la propiedad, el trabajo y la seguridad jurídica, toda vez que no solo se inmoviliza el producto transportado sino también la unidad de transporte, la cual inclusive puede ser en la relación ley-control, un tercero.

El dispositivo como está redactado constituye una medida desproporcional con la finalidad buscada.

Artículo 13. Control especial y fiscalización sobre la comercialización de hidrocarburos

13.1. La SUNAT aplica controles especiales sobre la comercialización de hidrocarburos, dentro del ámbito de su competencia.

13.2. La SUNAT instala equipos técnicos y sistemas de videovigilancia que permiten el ejercicio de las funciones de control y fiscalización en los establecimientos de venta al público de combustibles. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) accede a la información obtenida a través de dichos sistemas.

13.3. Los establecimientos de venta al público de combustibles que sean requeridos por la SUNAT deben autorizar la instalación de los equipos técnicos y los sistemas de videovigilancia señalados en el párrafo 13.2.

Este dispositivo incorpora mayores regulaciones sobre todo para sectores en donde se encuentran no solo productos en tránsito, sino, además, son de consumo final. En ese sentido, adscribirle mayores regulaciones sin criterios técnicos como cuantías (ventas), puede ser lesiva del derecho a la igualdad y la no discriminación, así como incidir en la libertad empresarial.

Como se puede advertir el contenido esencial de la libertad empresarial es amplio, ya que se trata de un derecho y una garantía. En ese sentido, la intervención estatal no puede cargarle más deberes propios de la administración estatal.

Sin embargo, como se trata de una norma heteroaplicativa también será objeto de regulación y eventual control constitucional a través del amparo contra normas, o de la formulación normativa modificatoria.

Artículo 27. Infracciones y sanciones

27.1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.

27.2. La responsabilidad administrativa se determina de manera objetiva. Las sanciones aplicables a dichas infracciones comprenden la incautación de los insumos químicos y el internamiento del medio de transporte utilizado.

27.3. El internamiento de los medios de transporte se dispone por un plazo de nueve meses contados desde la fecha en que se ejecuta la medida. La SUNAT regula, mediante resolución de superintendencia, el procedimiento de internamiento del medio de transporte.

27.4. La SUNAT ejerce la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley a través del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

27.5. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la SUNAT, tipifica en el reglamento de la presente ley las infracciones y las sanciones administrativas aplicables por su incumplimiento, dentro de los límites previstos en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

También se trata de una norma heteroaplicativa. La intensidad de la disposición establece una rigidez que evidencia ser desproporcional, ya que se regula como si fueran actos ligados al tráfico ilícito de drogas.

La actividad minera no tiene el mismo nivel. La minería informal, por ejemplo, no es ilegal. Es una actividad usual en el Perú, por lo que imponer un régimen de sanciones altas es per se, procurar eliminar estos segmentos en favor de la gran minería. En ese sentido, el marco sancionatorio debe ser menos intenso con multas, es decir, alguna forma menos grave que permita combatir cualquier afectación administrativa.

1.3.3 ARTICULACION CON LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

La Ley 32412 confiere a la SUNAT un régimen de control y sanción administrativo sobre insumos químicos e hidrocarburos vinculados al riesgo de minería ilegal. Al hacerlo, proyecta sobre un ámbito no estrictamente tributario algunas de las facultades preventivas y sancionadoras reforzadas que la Administración Tributaria posee de manera excepcional.

Desde la Constitución, el examen de los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 se articula sobre tres ejes:

a. Reserva de ley y tipicidad en materia sancionadora

Los artículos 2.24 y 139.3 de la Constitución exigen que las infracciones y sanciones tengan base legal suficiente, con un grado de determinación que haga previsible la actuación administrativa.

El artículo 118.8 permite al Ejecutivo desarrollar y especificar infracciones vía reglamento, pero no sustituir al legislador en la definición esencial del ilícito ni en la intensidad de la sanción

b. Razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento

El Tribunal Constitucional ha reiterado que toda medida limitativa de derechos (propiedad, libertad de empresa, libre tránsito) debe superar un test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

Las medidas cautelares intensas (inmovilización, incautación, internamiento prolongado) requieren motivación reforzada, posibilidad real de contradicción y plazos razonables de revisión.

c. Naturaleza excepcional de las facultades de la SUNAT

La SUNAT goza de un margen de actuación particularmente intenso en materia tributaria y aduanera, pero esa excepcionalidad no es ilimitada: debe ejercerse con criterios de estricta interpretación, especialmente cuando se traslada a ámbitos de control económico general (p. ej. combustible en grifos formales) y cuando las consecuencias se asemejan a sanciones cuasi penales (pérdida de bienes, internamiento de vehículos).

Sobre esa base, se analiza cada artículo.

1. Artículo 5. Procedimiento para la absolución de consultas

El artículo 5 regula el régimen de **consultas escritas** que los usuarios presentan a SUNAT sobre la interpretación de la Ley 32412 y sus normas complementarias establece:

- Un plazo máximo para que la Administración responda.
- La ausencia de silencio positivo.

- Que la respuesta no es impugnabile en sí misma, aunque sí lo sean los actos que apliquen sus criterios.

Valoración constitucional

- En principio, este diseño es **compatible** con la Constitución y con la LPAG: las consultas no son reclamaciones sobre situaciones concretas, sino solicitudes de interpretación general, por lo que no es exigible el silencio positivo ni la impugnabilidad autónoma de la respuesta.
- Sin embargo, el plazo de respuesta (noventa días hábiles) y la ausencia de efectos del silencio pueden generar **incertidumbre para el administrado**, lo que tensiona el principio de buena administración y de **seguridad jurídica** si la SUNAT sanciona durante ese lapso sobre materias controvertidas sin un criterio previamente comunicado.
- El problema aquí no es de **inconstitucionalidad frontal**, sino de **calidad regulatoria**: es razonable introducir, vía reforma, reglas que vinculen el uso de la potestad sancionadora a la existencia de criterios previos expresos en materias interpretativas complejas, reforzando la confianza legítima.

El artículo formalmente compatible, pero mejorable para reducir discrecionalidad interpretativa y reforzar la predictibilidad.

2. Artículo 7. Inmovilización por presunción de infracción

El artículo 7 faculta a la SUNAT a inmovilizar insumos, medios de transporte y documentación cuando “presume la comisión de una infracción”, por un plazo de hasta diez días hábiles, prorrogable por otro tanto.

Aspectos constitucionalmente sensibles

a. Estándar de activación (“presume la comisión de una infracción”)

- La norma no exige explícitamente “indicios razonables” ni “elementos objetivos” que sustenten la presunción; basta la categoría abierta de “presunción”.
- Dado que la consecuencia es una medida de fuerte impacto patrimonial y operativo (paralización de bienes y unidades de transporte), el estándar normativo resulta demasiado laxo y puede colisionar con:
 - El derecho de propiedad (art. 70).
 - La libertad de empresa y el normal desarrollo de actividades económicas lícitas (art. 59).
 - El debido procedimiento y la exigencia de motivación suficiente (art. 139.3).

b. Carácter cuasi sancionador de la medida

- Aunque formalmente cautelar, la inmovilización puede producir efectos económicos equivalentes a una sanción anticipada, especialmente en

contextos de alta dependencia logística (grifos en zonas amazónicas o aisladas).

- Ello exige un diseño más garantista: motivación reforzada, evaluación del riesgo real, mecanismos expeditivos para el levantamiento cuando se descarte la infracción.

c. Excepcionalidad de las facultades de SUNAT

- Es cierto que, en materia aduanera y tributaria, la SUNAT dispone de poderes preventivos robustos. Pero cuando estos se trasladan a un régimen de control de insumos para minería, que afecta a operadores formales de combustibles, el estándar de justificación debe ser **más exigente**, no menos.

El artículo 7 no es necesariamente inconstitucional, pero requiere ajustes para condicionar la inmovilización a la existencia de indicios objetivos y razonables, incorporar referencias expresas a motivación reforzada y establecer garantías mínimas de revisión pronta, reduciendo el riesgo de medidas arbitrarias o desproporcionadas.

3. Artículo 13. Control especial y videovigilancia en grifos

El artículo 13 autoriza a SUNAT a aplicar controles especiales en la comercialización de hidrocarburos y, dentro de ello, a instalar equipos técnicos y sistemas de videovigilancia en establecimientos de venta al público de combustibles, con acceso a la información por parte de OSINERGMIN. Los establecimientos requeridos deben autorizar la instalación.

Puntos constitucionalmente relevantes:

1. Derecho a la intimidad y protección de datos personales

- La videovigilancia en espacios de acceso público suele considerarse legítima cuando está debidamente reglada (finalidad, tiempo de conservación, acceso a las imágenes, seguridad de la información).
- La ley, sin embargo, se limita a habilitar la instalación de sistemas sin detallar salvaguardas mínimas, remitiendo todo al reglamento. Esto traslada a la reglamentación aspectos sensibles para los derechos fundamentales, lo que estrecha el margen de reserva de ley.

2. Libertad de empresa y carga regulatoria

- Aunque el texto señala que es la SUNAT la que instala los equipos, la obligación de "autorizar" puede implicar cargas materiales, de espacio, de conectividad y de operación que, en la práctica, afecten la organización interna del negocio.
- Sin criterios de selección (por riesgo, localización, volumen de operaciones, historial de infracciones), la videovigilancia podría convertirse en una medida **indiscriminada** que recae por igual sobre grifos formales de baja peligrosidad y sobre operadores de riesgo alto.

3. Necesidad de criterios de focalización y motivación reforzada

- Desde la perspectiva de la lucha contra la minería ilegal, los sistemas de videovigilancia pueden ser **idóneos y útiles**.
- No obstante, para superar el test de proporcionalidad, la ley debería:
 - Vincular su uso a **supuestos objetivos de riesgo**.
 - Exigir **motivación reforzada** de la decisión de instalar.
 - Prever mecanismos de coordinación con OSINERGMIN que eviten duplicidad de controles y distorsión del mercado.

La finalidad es constitucionalmente legítima, pero el diseño actual es demasiado amplio y poco acotado, lo que justifica una modificación que preserve la herramienta para casos de alto riesgo, al tiempo que reduzca la percepción de vigilancia indiscriminada sobre operadores formales.

4. Artículo 14. Faltantes de inventario y remisión a OSINERGMIN

El artículo 14 dispone que cuando SUNAT detecta faltantes de inventario de hidrocarburos en grifos, remite la documentación a OSINERGMIN para que investigue, **sin perjuicio** de aplicar las normas tributarias pertinentes.

Aspectos a considerar:

- La norma tiene un contenido esencialmente **coordinador**: no establece de por sí una sanción, sino un deber de remisión de información.
- No se observa una **colisión directa** con derechos fundamentales, siempre que:
 - Se evite la imposición de sanciones **dobles** por el mismo hecho (principio de no bis in idem) entre el régimen de OSINERGMIN y el de SUNAT.
 - Las investigaciones respeten las garantías del procedimiento sancionador.

El riesgo constitucional no está en el texto en sí, sino en la **aplicación práctica**, en particular en la potencial duplicidad de sanciones. La reforma puede orientarse a clarificar que, ante un mismo hecho, la respuesta conjunta SUNAT–OSINERGMIN debe respetar el principio de no bis in idem y la coordinación de potestades.

5. Artículo 27. Responsabilidad objetiva, incautación e internamiento

El artículo 27 diseña el **núcleo del régimen sancionador**:

- Considera infracción cualquier incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.
- Establece que la responsabilidad administrativa se determina de manera objetiva, y que las sanciones incluyen la incautación de insumos y el internamiento del medio de transporte.
- Fija un plazo de nueve meses para el internamiento.

- Encarga al reglamento la tipificación de infracciones y sanciones, dentro de los límites del artículo 118.8 de la Constitución.

Problemas constitucionales centrales:

1. Responsabilidad objetiva en sanciones de alta intensidad

- El Tribunal Constitucional ha admitido, de forma excepcional, esquemas de responsabilidad casi objetiva en ámbitos como el tributario o el aduanero, especialmente para infracciones formales y sanciones de menor intensidad.
- Sin embargo, en este caso las consecuencias (incautación de bienes, internamiento prolongado de vehículos) tienen un claro carácter **punitivo** y un impacto económico muy elevado.
- La afirmación legal de que la responsabilidad “se determina de manera objetiva”, sin matices, reduce prácticamente a cero la relevancia de la conducta diligente del administrado y dificulta la invocación de causas de exoneración, lo que tensiona:
 - El principio de culpabilidad en materia sancionadora.
 - El debido procedimiento.
 - El derecho de propiedad.

2. Intensidad de la sanción: internamiento por nueve meses

- Un internamiento de hasta nueve meses, en un contexto donde el vehículo suele ser un activo esencial para la actividad económica, puede resultar desproporcionado, sobre todo si se aplica ante infracciones formales o de bajo riesgo real.
- El plazo, además, no está condicionado en la ley a la existencia de indicios de delito ni a la conducta del administrado, sino que se presenta como duración estándar.

3. Reserva de ley y delegación reglamentaria (art. 27.5)

- El precepto remite al reglamento la tipificación de infracciones y sanciones, lo cual es compatible con el art. 118.8 siempre que la ley defina los elementos esenciales del ilícito y los rangos básicos de sanción.
- En la redacción actual, la fórmula “el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley constituye infracción administrativa” es demasiado genérica, lo que deja al reglamento un margen muy amplio para configurar el catálogo de infracciones, tensionando la reserva de ley en materia sancionadora.

4. Excepcionalidad de la potestad sancionadora de SUNAT

- Que la SUNAT ejerza la potestad sancionadora no es en sí cuestionable; lo problemático es que el **nivel de dureza del régimen** (objetividad pura + incautación + internamiento prolongado) se configure sobre operadores

formales que, en muchos casos, ya están sometidos a otros reguladores (OSINERGMIN) y que operan en contextos de riesgo estructural (por ejemplo, el departamento de Madre de Dios).

- Ello refuerza la necesidad de introducir en la ley criterios de gradualidad y atenuación vinculados al riesgo real, así como supuestos claros de levantamiento de medidas y de exoneración de responsabilidad cuando el administrado acredite diligencia.

El artículo 27, tal como está redactado, es el punto de **mayor fricción constitucional** del régimen: combina responsabilidad objetiva sin matices, sanciones de altísima intensidad y una delegación reglamentaria amplia. No es imposible compatibilizarlo con la Constitución, pero requiere reformas que:

- Reconduzcan la responsabilidad hacia un modelo que, aunque reforzado, admita exoneraciones por diligencia.
- Introduzcan criterios de gradualidad y proporcionalidad en las sanciones.
- Condicionen el internamiento prolongado a supuestos de alto riesgo o indicios de uso ilícito, permitiendo su levantamiento anticipado cuando se descarte el desvío.

Del análisis de los artículos 5, 7, 13, 14 y 27 de la Ley N° 32412, se desprende que, aunque el sistema de fiscalización diseñado por el legislador se vincula a las facultades reforzadas que posee la Administración Tributaria, ciertos aspectos de su configuración generan tensiones relevantes con los principios constitucionales que rigen la potestad sancionadora del Estado, tales como la reserva de ley, la razonabilidad, la proporcionalidad, el debido procedimiento y la seguridad jurídica.

Entre los puntos más sensibles se encuentra la posibilidad de que la SUNAT ordene la inmovilización de bienes sobre la base de una simple presunción de infracción, sin exigir parámetros objetivos que doten de sustento a una medida que, por su intensidad, requiere motivación particularmente robusta. A ello se suma la habilitación para implementar sistemas de videovigilancia en establecimientos formales sin criterios normativos que definan su ámbito de aplicación, su duración, la protección de los datos recabados u otros resguardos indispensables para garantizar derechos fundamentales.

Asimismo, la amplia remisión al reglamento para determinar infracciones y sanciones y la adopción de un modelo de responsabilidad administrativa esencialmente objetiva, acompañado de medidas de gran severidad, como la incautación de bienes o el internamiento de vehículos por periodos que pueden alcanzar nueve meses, evidencian un diseño regulatorio que requiere ser precisado y ajustado.

Las modificaciones propuestas no buscan restringir la capacidad del Estado para combatir la minería ilegal ni reducir la intensidad del control sobre el desvío de insumos peligrosos; por el contrario, procuran hacer más eficaz dicho control. Ello se logra mediante un régimen sancionador mejor delimitado, con parámetros claros de motivación, criterios de graduación en función del riesgo y herramientas focalizadas en conductas

realmente vinculadas a actividades ilícitas. Al mismo tiempo, se pretende proteger a los operadores formales que actúan con diligencia en un entorno regulatorio complejo, garantizando que su actividad económica no sea injustificadamente afectada por medidas preventivas o sancionadoras de carácter excesivo.

Por tanto, se tiene que del examen sistemático realizado la Ley N° 32412 responde a una finalidad constitucionalmente válida, orientada a fortalecer el control sobre los insumos químicos y a enfrentar la problemática de la minería ilegal. No obstante, el análisis integral de su contenido evidencia que determinadas disposiciones presentan deficiencias de constitucionalidad, en la medida en que no superan de manera consistente los estándares de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por el ordenamiento constitucional.

En particular, el régimen previsto en el artículo 5 introduce un plazo excesivamente extenso para la atención de consultas administrativas, sin reconocer efectos favorables derivados del silencio administrativo, lo que genera impactos negativos sobre el derecho de petición y la previsibilidad normativa. Por su parte, el artículo 7 habilita la inmovilización de bienes bajo presupuestos amplios y sin un procedimiento suficientemente garantista, afectando de forma sensible el derecho de propiedad y el normal desarrollo de la actividad económica. A ello se suma que otras disposiciones de la ley, entre ellas los artículos 13 y 27, establecen mecanismos de control intensivo, sanciones de elevada gravedad y esquemas de responsabilidad administrativa estrictamente objetiva que, en su configuración actual, exceden la finalidad regulatoria y tensionan los principios de legalidad, proporcionalidad y libertad de empresa.

Estas observaciones no deslegitiman la política pública subyacente a la Ley 32412, pero sí ponen de manifiesto la necesidad de ajustar su diseño normativo para asegurar que el ejercicio de la potestad fiscalizadora se mantenga dentro de los márgenes constitucionales. En tal sentido, resulta jurídicamente razonable promover una revisión correctiva del marco legal, ya sea a través de una modificación legislativa puntual o mediante los mecanismos de control previstos en la Constitución, con el propósito de armonizar la función estatal de fiscalización con la tutela efectiva de los derechos fundamentales y la seguridad jurídica de los administrados, conforme a los principios de jerarquía normativa y supremacía constitucional

En síntesis, la reforma propuesta apunta a consolidar un marco normativo que preserve la finalidad legítima de la Ley 32412, pero que, al mismo tiempo, la adecúe a las exigencias del Estado constitucional de derecho, asegurando que el ejercicio de la autoridad sea previsible, razonable y proporcional.

1.4 JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.4.1 ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO 1311 Y SU RELACION CON LA LEY N° 27444

El ordenamiento constitucional admite que determinadas funciones administrativas se rijan por regímenes especiales, atendiendo a la naturaleza de las competencias

asignadas a cada entidad pública. En el ámbito tributario y aduanero, esta especialidad se ha traducido históricamente en el reconocimiento de potestades reforzadas a la Administración Tributaria, orientadas a asegurar la eficacia de la recaudación y del control del comercio exterior. Sin embargo, tales prerrogativas no configuran espacios exentos de control constitucional, sino excepciones de interpretación estricta, que deben ejercerse en armonía con los principios estructurales del Estado constitucional de derecho.

En desarrollo de esta lógica de especialidad, el Decreto Legislativo N° 1311, emitido al amparo de la delegación legislativa conferida por la Ley N° 30506, introdujo un régimen procedimental diferenciado para la SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras administraciones tributarias, estableciendo que sus procedimientos especiales se rigen supletoriamente por la Ley del Procedimiento Administrativo General, con exclusión formal de determinados numerales de su Título Preliminar. Esta configuración normativa, aun cuando responde a criterios de técnica legislativa propios del Derecho Tributario, no puede ser entendida como una desvinculación material de los principios constitucionales que informan el actuar administrativo.

La Ley del Procedimiento Administrativo General cumple una función transversal dentro del sistema jurídico, al establecer un conjunto mínimo de garantías destinadas a asegurar que toda actuación administrativa se ejerza conforme a los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, imparcialidad, predictibilidad y tutela efectiva de los derechos de los administrados. Dichos principios no agotan su vigencia en la ley ordinaria, sino que encuentran sustento directo en la Constitución, operando como límites materiales al ejercicio de la potestad administrativa y sancionadora del Estado.

Desde esta perspectiva, la exclusión parcial de la Administración Tributaria respecto de determinadas disposiciones de la Ley N° 27444 no puede interpretarse como una habilitación para prescindir de dichas garantías, sino como una modulación procedimental que debe aplicarse de manera restrictiva. La especialidad tributaria no autoriza la adopción de medidas carentes de razonabilidad o proporcionalidad, ni la afectación del debido procedimiento, toda vez que estos principios resultan exigibles a toda actuación administrativa con independencia del sector al que pertenezca la entidad competente.

Este marco cobra especial relevancia cuando las facultades excepcionales propias del régimen tributario se proyectan hacia ámbitos de regulación económica general, como ocurre en la aplicación de normas de control y fiscalización vinculadas al uso y comercialización de insumos sensibles, entre ellas la Ley N° 32412. En tales supuestos, la intensidad de las medidas administrativas y su impacto sobre actividades económicas lícitas hacen indispensable que la actuación de la Administración se mantenga sujeta a los principios generales del procedimiento administrativo y a los estándares constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En consecuencia, aun cuando la Ley N° 32412 se inserta en un contexto de control reforzado frente a riesgos ilícitos, su aplicación no puede desvincularse del marco

garantista que proporciona la Ley del Procedimiento Administrativo General ni de los principios constitucionales que delimitan el ejercicio del poder sancionador. La especialidad procedimental de la Administración Tributaria debe ser interpretada de manera sistemática y conforme a la Constitución, evitando que se consoliden espacios normativos que debiliten la seguridad jurídica, la previsibilidad de la actuación administrativa y la protección de los derechos de los administrados.

Bajo estas consideraciones, el análisis constitucional conduce a afirmar que la vigencia de regímenes especiales no puede traducirse en la exclusión material de los principios que estructuran el procedimiento administrativo común. Antes bien, resulta necesario preservar la centralidad de la Ley N.º 27444 como marco de referencia transversal, asegurando que su aplicación directa o supletoria, continúe operando como garantía mínima frente a la actuación de la Administración, incluso en contextos de fiscalización reforzada como los previstos en la Ley N.º 32412.

1.4.2 OPINIONES AL PROYECTO DE LEY 06851/2023-CR

Durante el estudio del proyecto de ley N.º 06851/2023-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal; se realizaron una serie de requerimientos de pedidos de opinión a diferentes entidades del Estado. Dentro de ellas se pueden destacar las siguientes:

A. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Mediante oficio D01242-2024-PCM-SG, de fecha 21 de junio de 2024, la Presidencia del Consejo de Ministros, emitió opinión por la cual en su numeral 4.1 que refiere a las conclusiones y recomendaciones, la Oficina General de Asesoría Jurídica considera no viable el proyecto de ley 6851/2023-CR, por contener materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Ministerio del Interior.

Asimismo, la secretaria de Gestión Pública, mediante memorando N.º D000506-2024-PCM-SGP, de fecha 04 de junio de 2024, remite el informe N.º D000073-2024-PCM-SSAR, por el cual en su numeral 5.1 emite opinión en los siguientes términos:

- a) *El Congreso de la República, de cara a la identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, debe considerar la utilización de la evidencia necesaria para acreditar la existencia de aquellas situaciones negativas que viene presentándose en el desarrollo de las distintas actividades relacionadas al manejo de insumos químicos por parte de los usuarios que justificarían las medidas de fortalecimiento de las acciones de control y fiscalización que son llevadas a cabo por la SUNAT y las autoridades competentes que participan en ella, de tal forma que estas medidas cumplan con la finalidad de desincentivar la conductas que conllevan la comisión de infracciones y delitos*

relacionados a la minería ilegal. Entre las alternativas posibles podrían plantearse medidas que constituyan un incentivo insuficiente para que los usuarios cumplan con las obligaciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1103 y normativa complementaria, por ejemplo, el registro de sus operaciones, informar las incidencias ocurridas entre otros.

- b) *Se debe contar con la información que pueda ser proporcionada por la SUNAT y demás autoridades competentes a fin de identificar su parte de las medidas planteadas por el Congreso de la Republica corresponde sean establecidas a nivel de normas reglamentarias emitidas por el Poder Ejecutivo, de tal forma que **SE ESTABLEZCAN A TRAVES DE LEY UNICAMENTE AQUELLAS INDISPENSABLES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES Y AQUELLAS RESTRICCIONES RAZONABLES A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS.***
- c) **LA LEY N° 27444, CONSTITUYE LA NORMA QUE REGULA LAS REGLAS COMUNES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE TODAS LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL Y ESTABLECE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS PARA NO TRANSGREDIR LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS EN LA ACTUACIÓN PÚBLICA (...)**

Para el presente caso, se advierte la necesidad de evitar la sobrerregulación legislativa y de respetar el principio de reserva reglamentaria establecido en el artículo 118, inciso 8, de la Constitución Política del Perú; por lo cual la propia presidencia del Consejo de Ministros precisa que los aspectos técnicos, procedimentales y operativos vinculados al control y fiscalización de insumos químicos deben ser desarrollados mediante decreto supremo, en el marco de la competencia del Poder Ejecutivo, con el propósito de preservar la coherencia del sistema normativo y evitar duplicidades regulatorias que afecten la eficacia de la política pública.

B. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Mediante Oficio N° 1364-2025-EF/13.01, de fecha 15 de abril de 2025, a través del informe N° 053-2025-EF/62.01, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió opinión al proyecto de ley 06851/2023-CR, a través de su numeral 2.12, realizado aportes a la propuesta legislativa conforme a lo siguiente:

- Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1103, que refiere al transporte ilegal.
- Artículo 17 del proyecto de ley, que refiere a los actos de notificación.
- Artículo 18 del proyecto de ley, que refiere a los efectos de las notificaciones.
- Artículo 35 del proyecto de ley, que refiere a la aplicación de la contracautela, lo cual se descarta por carecer de objeto.

Finalmente concluye en no emitir observaciones, más si los aportes mencionados, y por ende no hace mención alguna a lo observado por la Presidencia del Consejo de Ministros.

1.4.3 COMPARATIVO DE LA LEY VIGENTE Y LA MODIFICATORIA PROPUESTA

Tabla 1
COMPARATIVO DE LA LEY VIGENTE Y LA MODIFICATORIA PROPUESTA

LEY 32412 (TEXTO VIGENTE)	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 5. Procedimiento para la absolución de consultas efectuadas por los usuarios</p> <p>5.1. Las consultas se presentan por escrito y la SUNAT las absuelve en un plazo no mayor de noventa días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de su presentación. La falta de respuesta dentro de dicho plazo no implica la aceptación ni la aprobación de los criterios expresados por el consultante.</p> <p>5.2. La presentación de una consulta no exime al usuario del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en sus normas complementarias, tampoco interrumpe los plazos legales previstos para el cumplimiento de sus deberes.</p> <p>5.3. La respuesta emitida por la SUNAT no admite impugnación. No obstante, el usuario puede interponer los recursos que correspondan contra los actos administrativos que se emiten en aplicación de los criterios contenidos en dicha respuesta.</p>	<p>Artículo 5. Procedimiento para la absolución de consultas efectuadas por los usuarios</p> <p>5.1. Las consultas se presentan por escrito y la SUNAT las absuelve en un plazo no mayor de <u>treinta</u> días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de su presentación. La falta de respuesta dentro de dicho plazo no implica la aceptación ni la aprobación de los criterios expresados por el consultante.</p> <p>5.2. La presentación de una consulta no exime al usuario del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley y en sus normas complementarias, tampoco interrumpe los plazos legales previstos para el cumplimiento de sus deberes.</p> <p>5.3. La respuesta emitida por la SUNAT no admite impugnación. No obstante, el usuario puede interponer los recursos que correspondan contra los actos administrativos que se emiten en aplicación de los criterios contenidos en dicha respuesta.</p>
<p>Artículo 7. Inmovilización de insumos químicos, medios de transporte y documentos</p> <p>Cuando la SUNAT presume la comisión de una infracción, inmoviliza los insumos químicos, los medios de transporte utilizados para su traslado, así como los libros, los archivos, los documentos y los registros en general, por un período no</p>	<p>Artículo 7. Inmovilización de insumos químicos, medios de transporte y documentos</p> <p>Cuando la SUNAT <i>verifique la existencia de indicios objetivos y debidamente documentados</i> de la comisión de una infracción, <i>puede disponer</i> la inmovilización de los insumos químicos, de los medios de transporte utilizados para su</p>

<p>mayor de diez días hábiles, prorrogable por un período igual al anterior.</p>	<p>traslado, así como de los libros, archivos, documentos y registros <i>vinculados a los hechos materia de fiscalización</i>, por un periodo no mayor de diez (10) días hábiles, prorrogable <i>por única vez y</i> por un período igual al anterior, <i>mediante resolución debidamente motivada</i>. <i>La inmovilización se circunscribe a los bienes y documentación estrictamente necesarios para los fines de fiscalización.</i></p>
<p>Artículo 13. Control especial y fiscalización sobre la comercialización de hidrocarburos</p> <p>13.1. La SUNAT aplica controles especiales sobre la comercialización de hidrocarburos, dentro del ámbito de su competencia.</p> <p>13.2. La SUNAT instala equipos técnicos y sistemas de videovigilancia que permiten el ejercicio de las funciones de control y fiscalización en los establecimientos de venta al público de combustibles. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) accede a la información obtenida a través de dichos sistemas.</p> <p>13.3. Los establecimientos de venta al público de combustibles que sean requeridos por la SUNAT deben autorizar la instalación de los equipos técnicos y los sistemas de videovigilancia señalados en el párrafo 13.2.</p>	<p>Artículo 13. Control especial y fiscalización sobre la comercialización de hidrocarburos</p> <p>13.1. La SUNAT aplica controles especiales sobre la comercialización de hidrocarburos, dentro del ámbito de su competencia.</p>
<p>Artículo 14. Faltantes de inventario de hidrocarburos detectados por la SUNAT</p> <p>Cuando la SUNAT detecta faltantes de inventario de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles, remite la documentación correspondiente al OSINERGMIN, a fin de que este realice las investigaciones que le</p>	<p>Artículo 14. Faltantes de inventario de hidrocarburos detectados por la SUNAT</p> <p>Cuando la SUNAT <i>verifique de manera objetiva y documentada la existencia de</i> faltantes de inventario de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles, remite la documentación <i>sustentatoria</i> al OSINERGMIN, a fin de</p>

<p>competen, sin perjuicio de aplicar las normas tributarias que resulten pertinentes.</p>	<p>que este realice las investigaciones que le competen, sin perjuicio de la aplicación de las normas tributarias que correspondan y de las medidas previstas en el artículo 7, de ser el caso.</p>
<p>Artículo 27. Infracciones y sanciones</p> <p>27.1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.</p> <p>27.2. La responsabilidad administrativa se determina de manera objetiva. Las sanciones aplicables a dichas infracciones comprenden la incautación de los insumos químicos y el internamiento del medio de transporte utilizado.</p> <p>27.3. El internamiento de los medios de transporte se dispone por un plazo de nueve meses contados desde la fecha en que se ejecuta la medida. La SUNAT regula, mediante resolución de superintendencia, el procedimiento de internamiento del medio de transporte.</p> <p>27.4. La SUNAT ejerce la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley a través del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.</p> <p>27.5. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la SUNAT, tipifica en el reglamento de la presente ley las infracciones y las sanciones administrativas aplicables por su incumplimiento, dentro de los límites previstos en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.</p>	<p>Artículo 27. Infracciones y sanciones</p> <p>27.1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan.</p> <p>27.2. La determinación de la sanción se realiza previo procedimiento administrativo, considerando la gravedad de la infracción, el riesgo o daño generado, la conducta del administrado y la reincidencia debidamente acreditada.</p> <p>27.3. La imposición de sanciones de mayor intensidad, como la incautación definitiva de insumos químicos o el internamiento de medios de transporte, requiere la acreditación objetiva del desvío ilícito, no siendo suficiente la existencia de infracciones formales o diferencias de inventario justificables.</p> <p>27.4. La SUNAT ejerce la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley a través del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.</p> <p>27.5. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y a propuesta de la SUNAT, tipifica en el reglamento de la presente ley las infracciones y las sanciones administrativas aplicables por su incumplimiento, dentro de los límites previstos en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú."</p>

1.5 RESPECTO A LA INSTALACION DE EQUIPOS TECNICOS Y SISTEMAS DE VIDEOVIGILANCIA

Conforme establece el artículo 13 de la Ley N° 32412, en su numeral 13.1 respecto al control especial y fiscalización sobre la comercialización de hidrocarburos, *“La SUNAT aplica controles especiales sobre la comercialización de hidrocarburos, dentro del ámbito de su competencia.”*

En ese orden su numeral 13.2, precisa que *“La SUNAT instala equipos técnicos y sistemas de videovigilancia que permiten el ejercicio de las funciones de control y fiscalización en los establecimientos de venta al público de combustibles. El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) accede a la información obtenida a través de dichos sistemas.”*

Finalmente, su numeral 13.3, indica que *“Los establecimientos de venta al público de combustibles que sean requeridos por la SUNAT deben autorizar la instalación de los equipos técnicos y los sistemas de videovigilancia señalados en el párrafo 13.2.”*

Bajo esa premisa, es pertinente señalar que, la incorporación de obligaciones de videovigilancia en establecimientos privados que desarrollan actividades económicas formales debe evaluarse no solo desde la óptica del control administrativo, sino también en relación con el derecho fundamental a la protección de los datos personales, reconocido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución Política del Perú y desarrollado por la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, así como por su reglamento.

1.5.1 VIDEOVIGILANCIA OBLIGATORIA, PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y VULNERACIÓN COMPROBADA DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS DEL ESTADO

La instalación y operación de sistemas de videovigilancia conlleva, de manera inevitable, el tratamiento de datos personales, en tanto implica la captación, almacenamiento y eventual transmisión de imágenes que permiten identificar o hacer identificables a personas naturales, tales como trabajadores, consumidores, proveedores, transportistas y terceros que interactúan en los establecimientos sujetos a control. En consecuencia, cualquier mandato legal que imponga este tipo de sistemas debe sujetarse estrictamente a los principios de finalidad, proporcionalidad, minimización, seguridad y responsabilidad, reconocidos por la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Desde esta perspectiva, la imposición generalizada de la obligación de instalar cámaras de videovigilancia en los establecimientos de venta al público de combustibles presenta tensiones relevantes con el marco constitucional y legal de protección de datos personales. No se ha demostrado que la vigilancia permanente constituya un medio indispensable y necesario para alcanzar los objetivos de control del desvío de hidrocarburos, existiendo mecanismos alternativos menos lesivos, como la trazabilidad documental, los registros de inventario, la interoperabilidad entre entidades fiscalizadoras y la fiscalización basada en riesgo que permiten cumplir la finalidad de control sin afectar de manera intensa derechos fundamentales.

A ello se suma un elemento fáctico que no puede ser ignorado en el análisis de razonabilidad: la vulnerabilidad comprobada de los sistemas informáticos del propio Estado. El Estado ha reconocido, a través de sus políticas de gobierno digital y ciberseguridad, que los sistemas electrónicos de las entidades públicas presentan niveles desiguales de desarrollo, madurez tecnológica y seguridad de la información, lo que incrementa los riesgos de accesos no autorizados, filtraciones y usos indebidos de información sensible cuando se obliga a operadores privados a generar y poner a disposición datos audiovisuales de carácter permanente.

Esta realidad quedó evidenciada de manera particularmente grave el 5 de septiembre del presente año, cuando investigaciones periodísticas difundidas por medios de alcance nacional revelaron la vulneración de la base de datos de la Dirección de Inteligencia (DIRIN) de la Policía Nacional del Perú, atribuida a un ataque informático perpetrado por un grupo de hackers. Dicha vulneración permitió el acceso y difusión de información altamente sensible vinculada a la seguridad nacional, poniendo de manifiesto deficiencias estructurales en los mecanismos de ciberseguridad de una de las entidades más sensibles del Estado.

Según la información difundida públicamente, la filtración incluyó listas con nombres de oficiales y suboficiales, datos personales, movimientos y destacados de personal, planes de inteligencia, aproximadamente doce mil fotografías identificatorias, así como documentación administrativa interna, entre ellas cuadros de consumo de combustible, comprobantes de pago y actas de confidencialidad relacionadas con claves de acceso, las cuales fueron difundidas a través de redes sociales, quedando expuestas a un uso indeterminado y potencialmente delictivo.

Adicionalmente, se hicieron públicos numerosos documentos reservados conocidos como los denominados "DIRIN LEAKS", que comprendían alertas, informes y oficios de contrainteligencia correspondientes a años anteriores, vinculados a actividades de seguimiento y reglaje en contextos políticos, judiciales y periodísticos de alta sensibilidad. Estos hechos demostraron que la vulneración no se limitó a información administrativa menor, sino que alcanzó datos estratégicos y personales de alto riesgo.

En ese sentido, existen diversos episodios y denuncias vinculadas a eventuales filtraciones de información en diversas entidades públicas, incluyendo registros civiles y plataformas digitales administradas por el Estado, en las que se habría producido la exposición de datos personales de ciudadanos, tales como imágenes, números de identificación y otra información de carácter sensible. Estos acontecimientos, aun cuando en algunos casos hayan sido posteriormente precisados, contextualizados o incluso descartados por las propias autoridades, ponen de manifiesto la existencia de riesgos persistentes en la infraestructura digital estatal, así como la conveniencia de adoptar un criterio de cautela frente a la imposición de obligaciones que impliquen el tratamiento masivo y continuo de datos personales.

Del mismo modo, medios especializados en ciberseguridad han reportado la existencia de reclamos públicos sobre presuntos ataques de tipo ransomware dirigidos contra plataformas del Estado peruano, incluidos portales oficiales de uso institucional. Ello refuerza la constatación de que los sistemas informáticos gubernamentales constituyen objetivos frecuentes de organizaciones dedicadas a la criminalidad digital. Con independencia de la confirmación definitiva de cada uno de estos incidentes, tales reportes permiten advertir un escenario de riesgo constante y cambiante, que resulta incompatible con modelos normativos que parten del supuesto de una capacidad estatal plena e ininterrumpida para garantizar la protección absoluta de la información.

Estos antecedentes resultan particularmente relevantes porque evidencian que las consecuencias de una vulneración informática no recaen únicamente sobre la entidad estatal o el sujeto directamente obligado, sino que se proyectan de manera inmediata sobre terceros. En el caso de la videovigilancia, la información captada no involucra exclusivamente al operador formal, sino también a trabajadores, clientes y cualquier persona que transite o interactúe en el establecimiento, quienes se convierten en titulares de datos personales sin haber asumido voluntariamente el riesgo asociado a su exposición.

Desde esta perspectiva, la obligación legal de implementar sistemas de videovigilancia permanente no solo incrementa el riesgo para el administrado, sino que también compromete derechos fundamentales de terceros ajenos a la relación administrativa, en particular el derecho a la protección de datos personales y a la seguridad personal. La eventual filtración o uso indebido de imágenes y registros audiovisuales puede facilitar actos de extorsión, seguimiento, intimidación o violencia, especialmente en regiones afectadas por criminalidad organizada.

En términos constitucionales y conforme a la Ley N° 29733, el Estado, al imponer una obligación que implica el tratamiento masivo de datos personales, asume una responsabilidad reforzada respecto de la seguridad, custodia, acceso, conservación y finalidad de dicha información. La experiencia reciente demuestra que, cuando los sistemas estatales son vulnerados, el daño trasciende el ámbito institucional y alcanza directamente a personas naturales que no cuentan con mecanismos efectivos de protección o reparación.

En este contexto, la exigencia contenida en el artículo 13, referida a la videovigilancia obligatoria, resulta desproporcionada y riesgosa, no solo por las cargas que impone al operador formal, sino porque traslada a este y a terceros un riesgo sistémico que el Estado no se encuentra en condiciones reales de neutralizar plenamente. Ello afecta los principios de razonabilidad, seguridad jurídica y confianza legítima que deben regir la actuación administrativa.

Por tales razones, y en coherencia con el análisis constitucional desarrollado, la propuesta normativa opta por eliminar la obligación de implementar sistemas de videovigilancia, no

como una renuncia al control estatal, sino como una decisión orientada a evitar la generación de riesgos adicionales para administrados y terceros, preservar la seguridad personal y patrimonial, y garantizar que las medidas de fiscalización se sustenten en mecanismos objetivos, verificables y compatibles con la capacidad real del Estado y con los derechos fundamentales.

Imagen 1

HACKEAN LA DIRECCION DE INTELIGENCIA DE LA PNP

Deface Perú accedió a datos de agentes, fotos y planes secretos

La base de datos de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, DIRIN, ha sido vulnerada. Deface Perú, un grupo de hackers que ejecuta ciberataques contra entidades gubernamentales y corporativas, ha develado no solo información altamente sensible sobre personal y acciones de inteligencia, sino que también ha puesto en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad digital de esa neurálgica entidad.



Fuente: Canal N

https://canaln.pe/actualidad/hackeo-dirin-que-informacion-se-revelo-ataque-n486596#google_vignette

Imagen 2

DIRECCION DE INTELIGENCIA DE LA PNP CONFIRMA HACKEO

La Republica

ÚLTIMAS NOTICIAS POLÍTICA OPINIÓN ECONOMÍA SOCIEDAD MUNDO CIENCIA DEPORTES ESPECTÁCULOS RECETAS DÓLAR DATEC STREAMERS

Retiro de AFP: conoce quiénes podrán hacer su solicitud hoy

Política 06 SEP 2025 | 6:42 H

Dirección de Inteligencia de la PNP confirma hackeo y anuncia que agentes de Ciberdelincuencia investigan el caso

Un grupo de hackers que integran Deface Perú tomaron el control de la Dirección de Inteligencia de la PNP. Se revelaron planes de protección a favor de [Dina Boluarte](#) y reglaje a periodistas.

- José Domingo Pérez no descarta renunciar tras archivo del caso Cócteles: "La posibilidad está latente"
- Keiko Fujimori intenta librarse del caso Cócteles: defensa pide el archivo definitivo

TE RECOMENDAMOS

KEIKO FUJIMORI, 10 AÑOS PARA UN ARCHIVO Y T3RRUQU34R COMO MÉTODO | SIN GUIÓN CON ROSA MARÍA PALACIOS

LO MÁS VISTO **LO ÚLTIMO**

Papá de Trvko responde a Rospigliosi por mancillar nombre de su hijo: "Yo combatí el terrorismo"

A pedido de Keiko Fujimori, el TC concede indulgencia penal a los procesados por aportes ilícitos en campaña

Policía pide que la investigación de la muerte de 'Trvko' sea realizada por la Dirincri PNP y no por la...

Jefe de compras del Minter renunció por escándalo de contrataciones

Hackers revelaron la información confidencial de los agentes de inteligencia de la PNP. Foto: composición Gerson Cardozo LR.

https://larepublica.pe/politica/2025/09/05/direccion-de-inteligencia-de-la-pnp-confirma-hackeo-y-anuncio-que-agentes-de-ciberdelincuencia-investigacion-el-caso-hnews-454065?fbclid=IwY2xjawMn7mJleHRuA2F1bQlxMQABH11bkFEHthyAV-uaJSTIUoxTGQ8Pz_QV0aX4xaxdjQISCWaVrbtvGDwf7-t_aem_jHQ7qGJ0Z7uhhiv9IbM-UA

Imagen 3

HACKERS QUE ATACARON A LA DIRECCION DE INTELIGENCIA ANUNCIAN COMO SU PROXIMA VICTIMA A LA EXPRESIDENTA CONSTITUCIONAL



The image shows a screenshot of a news article on the website infobae.com. The article title is "Dirin Leaks': Hackers que atacaron a la Dirección de Inteligencia de la PNP anuncian que su próxima víctima será Dina Boluarte". The text of the article states that the database of the Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú was exposed after the group 'Deface Peru' released more than two gigabytes of classified documents. The hackers threatened to investigate the family of Dina Boluarte. The article is dated September 2, 2025, at 12:42 p.m. PE. The article includes a photo of a person in a military uniform and a laptop displaying a 'MALWARE' warning. There are also social media sharing icons and a 'Guardar' button. A red advertisement for 'FERIA PERÚ MUCHO GUSTO LIMA' is visible on the right side of the page.

<https://www.infobae.com/peru/2025/09/12/dirin-leaks-hackers-que-atacaron-a-la-direccion-de-inteligencia-de-la-pnp-anuncian-que-su-proxima-victima-sera-dina-boluarte/>

Imagen 4

HACKEAN A LA POLICIA PERUANA Y EXPONEN MAS DE TRES MIL FOTOS Y DNI DE AGENTES DE LA PNP



The image shows a screenshot of a news article from infobae.com. The article title is "Hackean a la Policía peruana y exponen más de 3.000 fotos y DNI de agentes PNP convocados a la Marcha de la Generación Z". The text describes how a group of hackers called Deface Perú leaked more than 3,000 photos and identification documents of police officers. The article includes a photo of a person in a hoodie sitting at a laptop with a grid of police officer faces in the background. There are also social media sharing icons and a 'Guardar' button. To the right, there are two advertisements: one for economic growth and another for a fair in Lima.

infobae

Trends José Jeri Rostro AFP Salsipal Estado de emergencia Marty McFly

PERÚ >

Hackean a la Policía peruana y exponen más de 3.000 fotos y DNI de agentes PNP convocados a la "Marcha de la Generación Z"

A través de su canal de Telegram, el colectivo de hacktivistas Deface Perú difundieron un enlace donde aparecen los rostros y números de identificación de los agentes convocados para los operativos de seguridad

Por Tomás Ezerkú

28 Sep, 2025 09:26 p.m. | Actualizado 27 Sep, 2025 08:02 a.m. PE

f s x in ↻ Guardar

COMPOSICIÓN: INFOBAE PERÚ

El colectivo de hackers **Deface Perú** aseguró haber filtrado más de **3.000 fotos y documentos de identidad de policías** destinados a las protestas de la llamada "**Marcha de la Generación Z**" en Lima. A través de su canal de **Telegram**, *los hacktivistas* difundieron un enlace donde aparecen los rostros y números de DNI de los agentes convocados para los operativos de seguridad, en un contexto marcado por la tensión en las calles y la represión registrada en las últimas jornadas.

Te puede interesar:
Generación Z convoca a nueva marcha por el asesinato de Trvko en Plaza Francia este fin de semana

PUBLICIDAD

¿ CÓMO LOGRAR CRECIMIENTO SOSTENIDO EN EL PERÚ ?
Dos exministros dan la clave

PUBLICIDAD

FERIA PERÚ MUCHO GUSTO LIMA
¡FALTAN 3 SEMANAS SI!

<https://www.infobae.com/peru/2025/09/29/hackean-a-la-pnp-y-exponen-mas-de-3000-fotos-y-dni-de-policias-convocados-a-la-marcha-de-la-generacion-z/>

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente reforma se adopta en estricta observancia de los principios de supremacía constitucional, separación de poderes y deferencia razonable al legislador en el diseño y ajuste de políticas públicas, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En tal sentido, las modificaciones propuestas a la Ley N° 32412 no constituyen un cuestionamiento a la finalidad legítima de dicha norma ni a la competencia del Estado para establecer regímenes intensificados de control frente a actividades ilícitas de alto impacto, como la minería ilegal, sino un ejercicio legítimo de optimización normativa orientado a reforzar su eficacia y coherencia constitucional.

La reforma parte del reconocimiento expreso de que el Estado se encuentra constitucionalmente habilitado e incluso obligado, a adoptar medidas de fiscalización reforzada para la protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional, tales como el medio ambiente, el orden público económico, la seguridad ciudadana y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En ese marco, la potestad regulatoria y sancionadora del Estado, así como las facultades excepcionales atribuidas a la Administración Tributaria, se mantienen incólumes y no son objeto de restricción material mediante la presente iniciativa.

No obstante, conforme al estándar constitucional vigente, el ejercicio de dichas facultades no es absoluto ni ilimitado. Incluso en contextos de lucha contra economías ilegales y criminalidad organizada, el Tribunal Constitucional ha establecido que el legislador debe observar los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, tipicidad y debido procedimiento, evitando que la intensidad del control derive en restricciones desmedidas o en afectaciones estructurales a la actividad económica lícita. Desde esta perspectiva, la reforma no introduce un retroceso en la capacidad de fiscalización del Estado, sino que optimiza su diseño al incorporar criterios de focalización, gradualidad y motivación reforzada, permitiendo concentrar los recursos públicos en conductas de alto riesgo real y mejorar la eficiencia del control estatal.

Asimismo, la presente iniciativa no desconoce la especialidad del régimen procedimental tributario ni la validez constitucional de las excepciones reconocidas a la SUNAT en el marco de sus funciones. Antes bien, reafirma que dichas excepciones deben interpretarse de manera sistemática y conforme a la Constitución, especialmente cuando sus efectos se proyectan sobre ámbitos regulatorios que trascienden la recaudación tributaria y afectan derechos fundamentales de operadores formales ajenos a la relación jurídico-tributaria estricta. En ese sentido, la reforma preserva herramientas esenciales de control como la trazabilidad, la fiscalización en campo, el uso de tecnologías de información y la cooperación interinstitucional, promoviendo su aplicación racional, proporcional y jurídicamente robusta.

En cuanto a los efectos que producen cada uno de los artículos materia de modificación, se indica lo siguiente:

- **Artículo 5. Seguridad jurídica y orden procedimental**

La modificación del artículo 5 genera un impacto inmediato en la predictibilidad de la actuación administrativa, al precisar los alcances y plazos de respuesta de la Administración. Este ajuste normativo fortalece el ejercicio del derecho de petición y reduce márgenes de incertidumbre para los operadores formales, alineando la aplicación de la Ley 32412 con los principios de razonabilidad, buena administración y seguridad jurídica que informan el procedimiento administrativo general. Con ello, se promueve una relación más equilibrada entre la autoridad y los administrados, sin menoscabar las potestades de control del Estado.

- **Artículo 7. Racionalización de las medidas cautelares**

La modificación del artículo 7 introduce un efecto de ordenamiento del uso de medidas cautelares, al condicionar la inmovilización de insumos, medios de transporte y documentación a la existencia de indicios objetivos y debidamente sustentados. Esta precisión normativa evita la adopción automática de medidas restrictivas basadas en presunciones amplias, disminuye el riesgo de actuaciones arbitrarias y refuerza el respeto al debido procedimiento. A la vez, mantiene la capacidad operativa de la SUNAT para intervenir de manera oportuna frente a situaciones que representen un riesgo real para los fines de fiscalización.

- **Artículo 14. Evaluación técnica de faltantes y delimitación funcional**

La modificación del artículo 14 produce un efecto relevante de clarificación técnica y competencial, al establecer que los faltantes de inventario detectados por la SUNAT deben ser objeto de verificación objetiva y documentada, y que su análisis corresponde al OSINERGMIN dentro del ámbito de sus funciones sectoriales. Este rediseño normativo evita la asimilación automática de diferencias operativas con conductas ilícitas, reduce superposiciones entre entidades fiscalizadoras y fortalece los mecanismos de coordinación interinstitucional, sin afectar la aplicación de las normas tributarias vigentes.

- **Artículo 27. Reconfiguración del régimen sancionador**

La modificación del artículo 27 genera un efecto estructural en el sistema de sanciones administrativas, al incorporar criterios explícitos de graduación y exigir la verificación objetiva del desvío ilícito como presupuesto para la imposición de sanciones de mayor intensidad. Esta diferenciación normativa permite separar infracciones de carácter formal de conductas que implican un riesgo significativo, reforzando los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad que rigen la potestad sancionadora. Como consecuencia, se reduce la litigiosidad administrativa y se incrementa la legitimidad y eficacia del control estatal.

Por tanto, de manera conjunta, las modificaciones introducidas en los artículos 5, 7, 14 y 27 producen un efecto sistémico de mejora en la calidad regulatoria de la Ley 32412, al ordenar de forma coherente las etapas del control administrativo, procedimiento, medida cautelar, evaluación técnica y sanción, precisar las competencias institucionales y reforzar la observancia de los principios constitucionales. En este sentido, la propuesta contribuye a un marco normativo más consistente, previsible y funcional, que fortalece la fiscalización estatal sin desincentivar la formalidad ni afectar indebidamente los derechos de los administrados, en armonía con los estándares del Estado constitucional de derecho.

De manera complementaria, y a efectos de resguardar la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento, se precisa que la interpretación y aplicación de las disposiciones modificadas de la Ley N° 32412 debe realizarse conforme a su texto expreso, a su finalidad y a los principios constitucionales que la informan, sin que ello habilite a autoridades administrativas ni jurisdiccionales a inaplicar la norma mediante ejercicios de control difuso que excedan los supuestos constitucionalmente previstos. De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, el control de constitucionalidad de las leyes corresponde de manera concentrada a dicho órgano, siendo improcedente que órganos administrativos o jueces ordinarios sustituyan la voluntad del legislador bajo criterios subjetivos de razonabilidad, conveniencia o interpretación extensiva de principios generales.

En consecuencia, cualquier cuestionamiento sobre la validez constitucional de las disposiciones contenidas en la Ley N° 32412, respecto a su versión reformada por la presente iniciativa legislativa, debe canalizarse exclusivamente a través de los mecanismos de control previstos en la Constitución, garantizando con ellos, el respeto al principio democrático, la supremacía constitucional y la estabilidad del marco normativo aplicable. La correcta interpretación de la presente reforma conduce, por tanto, a reconocerla como un ajuste normativo necesario para fortalecer la eficacia del control estatal, preservar la formalidad económica y garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales, en armonía con la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

IV. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La iniciativa legislativa planteada genera impactos normativos relevantes en el sistema jurídico nacional, al contribuir a mejorar la coherencia regulatoria, fortalecer la seguridad jurídica y optimizar la eficacia de los mecanismos de control estatal, sin alterar la estructura esencial del régimen de fiscalización vigente ni debilitar las políticas públicas orientadas a la prevención y combate de la minería ilegal.

En primer término, la propuesta produce un efecto de integración y armonización normativa, al precisar la aplicación de la Ley N° 32412 en consonancia con los principios constitucionales y con el marco general establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo General. Este ajuste resulta especialmente pertinente si se considera que,

conforme a información publicada por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) durante el periodo 2022–2024, en el país operan más de siete mil establecimientos formales de venta al público de combustibles, sujetos a fiscalización concurrente por diversas entidades del Estado. La coexistencia de múltiples regímenes de control ha incrementado el riesgo de interpretaciones dispares y de cargas administrativas superpuestas, situación que la presente propuesta busca corregir mediante criterios uniformes de razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento.

En segundo lugar, la iniciativa refuerza de manera significativa la predictibilidad regulatoria y la confianza legítima de los administrados, al establecer parámetros más claros para la adopción de medidas administrativas restrictivas, tales como inmovilizaciones, incautaciones o internamientos de bienes. De acuerdo con reportes institucionales de la SUNAT y de la SUTRAN correspondientes a los años 2021–2023, en determinadas regiones una parte relevante de las intervenciones vinculadas al control de combustibles ha recaído sobre operadores formales, generando impactos económicos inmediatos asociados a la paralización de actividades, incrementos de costos logísticos y riesgos de desabastecimiento. La delimitación precisa de los supuestos de intervención y la exigencia de motivación reforzada reducen los márgenes de discrecionalidad administrativa y fortalecen la seguridad jurídica.

Asimismo, la reforma incide positivamente en la calidad del régimen administrativo sancionador, al introducir una diferenciación más nítida entre infracciones de carácter formal y conductas que representan un riesgo real de desvío hacia actividades ilegales. Según información sectorial consolidada por el MINEM y OSINERGMIN para el periodo 2021–2024, la aplicación de sanciones de alta intensidad, como el internamiento prolongado de vehículos, ha generado pérdidas económicas significativas para pequeños y medianos operadores, incluso en escenarios donde no se ha acreditado desvío ilícito alguno. La propuesta corrige esta desproporción, reafirmando la naturaleza administrativa del régimen y su sujeción a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

Desde el punto de vista institucional, la iniciativa contribuye a mejorar la coordinación intersectorial entre las entidades con competencia en fiscalización y control como SUNAT, OSINERGMIN, SUTRAN y la Policía Nacional del Perú, al precisar ámbitos de actuación y reducir superposiciones normativas. Conforme a informes de supervisión emitidos por dichas entidades durante los años 2022 y 2023, un mismo operador ha sido objeto de fiscalizaciones concurrentes por más de un organismo, sin que ello se traduzca necesariamente en una mayor eficacia del control. La reforma favorece una utilización más eficiente de los recursos públicos y una fiscalización mejor focalizada.

De igual modo, la propuesta genera un efecto de focalización del control estatal, al orientar los esfuerzos de fiscalización hacia conductas que presentan un riesgo verificable de desvío hacia la minería ilegal. De acuerdo con estudios sectoriales del MINEM y con información operativa de la Policía Nacional del Perú correspondiente al periodo 2021–

2024, un porcentaje reducido de puntos de distribución concentra los mayores niveles de riesgo, mientras que la mayoría de los operadores formales cumple de manera regular con sus obligaciones legales. La incorporación de criterios de gradualidad y evaluación de riesgo permite, por tanto, concentrar los esfuerzos de control en los eslabones críticos de la cadena de suministro.

En el ámbito económico y social, la propuesta contribuye a la protección de la formalidad y a la continuidad de las cadenas de abastecimiento legales, evitando efectos adversos como desabastecimiento, incrementos injustificados de precios o exclusión de pequeños operadores. Según información del MINEM y de los gobiernos regionales correspondiente al periodo 2022–2024, en diversas zonas del país, especialmente en regiones amazónicas, el transporte de combustibles constituye un componente significativo de los costos operativos de actividades productivas esenciales, como la agricultura, el transporte y la minería formal de pequeña escala.

Finalmente, desde una perspectiva constitucional, la propuesta fortalece la unidad y coherencia del sistema jurídico, al reafirmar la centralidad de los principios constitucionales y del procedimiento administrativo general como límites materiales al ejercicio de potestades excepcionales. Al mismo tiempo, preserva la vigencia de la Ley N.º 32412 como instrumento de control, evitando interpretaciones que la desnaturalicen como un régimen punitivo desproporcionado o ajeno a los estándares del Estado constitucional de derecho.

En conjunto, los efectos de la iniciativa se traducen en un ordenamiento más equilibrado, eficiente y previsible, que permite mejorar la eficacia del control estatal, optimizar el uso de los recursos públicos, proteger la formalidad económica y garantizar el abastecimiento regular de combustibles, contribuyendo de manera directa a la competitividad regional, la sostenibilidad ambiental y la legitimidad de la actuación estatal frente a las economías ilegales.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR, publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 02 de noviembre de 2024, conforme al objetivo III. Competitividad en el país y la política de Estado N° 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.