Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Proy. 6470/2023-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00353/2026-2031-CD RU
23109-CD ACTUALIZADA
18 SEPTIEMBRE 2026 10:38 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PRESENTADO EL 07/10/2025
11:59 AM CON RU 2076344
09 OCTUBRE 2025 10:22 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: RJIMENEZP

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

OFICIO Nº 286 -2025–PR

Lima, 7 de octubre de 2025

Señor
JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que establece el registro obligatorio de toda maquinaria pesada en los registros públicos. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley tiene por objeto establecer el registro obligatorio de toda maquinaria pesada utilizada en los sectores productivos, tales como la minería, la construcción, la agricultura, el transporte y otros, con el fin de identificar su procedencia, sus características y su propietario; así como asegurar su legalidad, especialidad y trazabilidad en las transacciones de compra-venta y su ubicación; para contribuir en la lucha contra la delincuencia común y organizada, así como contra la informalidad.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el Decreto Supremo N° 058-2003-MTC (en adelante, el **RNV**), establece los requisitos y características técnicas que deben cumplir los vehículos, a fin que cumplan con estar orientados a la protección y a la seguridad de las personas y de los usuarios del transporte y tránsito terrestre, así como, la protección del medio ambiente y al resguardo de la infraestructura vial.

   En ese sentido, la definición de "maquinaria pesada" contenida en el artículo 3 de la Autógrafa de Ley no guarda coherencia con la definición técnica legal establecida por el MTC en el RNV para ser considerado como "vehículo".

   Cabe señalar que el Anexo II del RNV contiene las definiciones para la aplicación de dicho reglamento, encontrándose entre ellas, las de "vehículo", "máquina amarilla" y "máquina verde":

   "ANEXO II: DEFINICIONES

   Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento, se entiende por:
   (…)
   53). Vehículo.- *Medio capaz de desplazamiento pudiendo ser motorizado o no, que sirve para transportar personas o mercancías.*
   (…)"
   *"**74). Máquina amarilla.-** Máquina o equipo diseñado y fabricado para ser usado exclusivamente en la industria de la construcción o minería, el cual no se considera vehículo especial ni para uso especial. No está destinado a circular dentro del SNTT.*

1 Sobre la base del Informe N° 875-2025-MINEM/OGAJ; Informe N° 271-2025-JUS/GA, Informe N° 1883-2025-MTC/08 e Informe N° 021-2025-EF/62.02

75). Máquina verde.- *Máquina o equipo diseñado y fabricado para ser usado exclusivamente en la industria agrícola o forestal, el cual no se considera vehículo especial ni para uso especial. No está destinado a circular dentro del SNTT."*

(Subrayado agregado)

Como se puede advertir de las citadas definiciones, los vehículos tienen como características, su capacidad de desplazamiento y su uso para el transporte de personas o mercaderías; mientras las máquinas o maquinarias tienen un uso para el desarrollo de actividades económicas de carácter extractivo, como la minería, industria agrícola o forestal; o de carácter secundario, como la construcción.

En ese sentido, la definición incluida en la Autógrafa de Ley no resulta técnicamente adecuada, pues amplía de manera indebida el concepto de vehículo y puede generar confusión con la normativa sectorial vigente. La inclusión de una definición de "maquinaria pesada" distinta a la prevista en el RNV genera un problema de técnica normativa, pues introduce conceptos similares al del vehículo, que pueden entrar en contradicción con disposiciones vigentes en el sector transporte.

Además, la definición propuesta en la Autógrafa de Ley establece como una característica de la "maquinaria pesada" que está "*diseñada para realizar trabajos que las personas no pueden realizar por sí solas*", lo cual es de carácter ambiguo, pudiendo estar comprendidas otro tipo de maquinarias o equipamiento.

3. En relación a la función que se asigna al MTC sobre la categorización de las sanciones por el incumplimiento de la inscripción de la maquinaria pesada en el Registro de Bienes Muebles de la SUNARP, debe tenerse en cuenta que las sanciones vinculadas a la formalización y registro de la maquinaria en el sector minero corresponden al Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de entidad rectora y administradora del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), por lo que, lo dispuesto al respecto genera superposición de competencias.

   Asimismo, la Autógrafa de Ley asigna al MTC la elaboración de una escala de sanciones, sin precisar si dicha entidad tiene competencias para ejercer la potestad sancionadora por el incumplimiento de la inscripción de la maquinaria en el registro correspondiente. Cabe señalar que, el principio de legalidad en materia de la potestad sancionadora, previsto en el artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que: "Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad", por lo que resulta necesario que se establezca qué entidad resulta competente, conforme desarrollaremos mas adelante.

4. Por otro lado, corresponde advertir que en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Autógrafa de Ley se autorizaría la circulación de la maquinaria pesada en las vías terrestres, de acuerdo a los siguientes términos:

   "Artículo 5. Multa administrativa por incumplimiento

   5.1. (...)

   5.2. Transcurrido el plazo de regularización, ***ninguna maquinaria pesada puede movilizarse ni circular en el ámbito nacional*** *sin la correspondiente tarjeta de*

propiedad referida en el artículo 4, bajo riesgo de ser incautada y destinada al margesí de bienes del Ejército del Perú para las obras sociales que la nación requiera." (Subrayado y negrita nuestro)

Al respecto, teniendo en consideración que la Autógrafa de Ley regula aspectos vinculados a "maquinarias pesadas" los cuales no forman parte de la clasificación vehicular establecida en el Anexo I del Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, a diferencia de los vehículos automotores, corresponde precisar agregando que debido a ello, está prohibido que las máquinas (amarillas[2] o verdes[3]), transiten por sus propios medios por las vías públicas de transporte terrestre, más aún si éstas no se encuentran operando, conforme lo establecido en el artículo 155 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, de acuerdo a los términos siguientes:

> ***"Artículo 155.- Prohibición de circulación de máquinas autopropulsadas***
>
> *Está prohibido que las máquinas (amarillas o verdes), definidas en el Anexo II del Reglamento Nacional de Vehículos, transiten por sus propios medios por las vías públicas de transporte terrestre. Éstas deben trasladarse sobre un vehículo diseñado y construido para el transporte de mercancías. Dichas máquinas únicamente pueden circular sobre las vías en las que se encuentran operando."*

En ese sentido, como se pueden apreciar, los aspectos que se pretende regular con la Autógrafa de Ley, en el extremo vinculado a las competencias y acciones por parte del MTC, a la fecha, cuentan con una regulación específica, contando el sustento técnico legal correspondiente, no formando parte de las mismas las "maquinarias pesadas" en mérito a la naturaleza y condiciones técnicas-operativas de las mismas.

5. Por otro lado, el artículo 2, inciso 16 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la propiedad. El derecho a la propiedad, es un derecho fundamental que garantiza a toda persona la facultad de usar, disfrutar, disponer y reivindicar sus bienes, siempre que su ejercicio se realice conforme a la ley.

Asimismo, se ha reconocido que el derecho de propiedad es inviolable, el Estado así lo garantiza, ello se desprende del artículo 70 de la Constitución, conforme al siguiente texto:

> ***"Inviolabilidad del derecho de propiedad***
> ***Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley****. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el*

---

2 **Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC**
ANEXO II: DEFINICIONES
Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento, se entiende por:
(...)
74) Máquina amarilla: Máquina o equipo diseñado y fabricado para ser usado exclusivamente en la industria de la construcción o minería, el cual no se considera vehículo especial ni para uso especial. No está destinado a circular dentro del SNTT.

3 **Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2003-MTC**
ANEXO II: DEFINICIONES
Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento, se entiende por:
(...)
75) Máquina verde: Máquina o equipo diseñado y fabricado para ser usado exclusivamente en la industria agrícola o forestal, el cual no se considera vehículo especial ni para uso especial. No está destinado a circular dentro del SNTT.

Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio."

Con relación a lo establecido en el citado artículo, tenemos que, el Estado reafirma la inviolabilidad y garantía constitucional de la propiedad privada, reconociéndola como un derecho fundamental indispensable para la seguridad jurídica y el desarrollo económico; así **el Estado tiene el deber de proteger la propiedad, asegurando que solo pueda ser restringida o expropiada en situaciones excepcionales y justificadas**.

Con relación al derecho a la propiedad, en la sentencia emitida en el Expediente 04594-2017-PA/TC el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 4, que:

"El derecho de propiedad es un derecho fundamental que guarda una estrecha relación con la libertad personal, pues a través de él se expresa la libertad económica que tiene toda persona en el Estado social y democrático de derecho. El derecho de propiedad garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) para el propietario, así como la participación del propietario en la organización y el desarrollo de un sistema económico-social. De ahí que en el artículo 70 de la Constitución se reconozca que el "derecho de propiedad es inviolable" y que el "Estado lo garantiza".

De igual forma, alineado a lo establecido en el artículo 2 inciso 16 y artículo 70 de la Constitución Política del Perú, **el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho de propiedad es un derecho básico y estructurador de los principios constitucionales que orientan la economía social de mercado**, por lo que afirmó que:

"Así, este derecho "garantiza la existencia e integridad de la propiedad (corporal o incorporal) de la persona a quien el ordenamiento reconoce como propietaria" y que "faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia" [cfr. fundamento 10 de la sentencia dictada en el Expediente 01360-2012-PA/TC]. Precisamente por esa razón, el derecho de propiedad se caracteriza, entre otras cosas, por ser:

i) Un derecho pleno, en el sentido de que le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos.
ii) Un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende de la propia voluntad del titular y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, salvo las excepciones que prevé expresamente la Constitución Política."

Por otro lado, el artículo 2 inciso 24 literal d) de la Constitución Política del Perú, establece que:

"Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley."

Ahora bien, teniendo en consideración la normativa antes citada, la cual regula, protege y promueve las acciones que el Estado debe desplegar para garantizar diversos derechos, la Autógrafa de Ley en su contenido, establece disposiciones orientadas a:

- La creación de un registro obligatorio de maquinaria pesada, sea de uso particular o estatal.
- La inscripción de la maquinaria pesada se realiza en el Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

- La aplicación de multas por incumplimiento al registro.
- Toda maquinaria pesada deberá contar con una tarjeta de propiedad.

Del contenido de los proyectos de ley que dieron origen a la Autógrafa de Ley, tenemos que pretende abordar diversos problemas vinculados a la identificación, registro y trazabilidad de la maquinaria pesada en Perú, utilizada en los sectores de la minería, la construcción, la agricultura, el transporte y otros. Esto se haría con la finalidad de contribuir en la lucha contra la delincuencia común y organizada, así como con el combate contra la informalidad especialmente en el sector minero.

Así, dichos proyectos de ley advierten los siguientes problemas:

- *Problemas de Trazabilidad de la Propiedad: La ausencia de un registro claro y sistemático de la maquinaria pesada obstaculiza la trazabilidad de su propiedad y su historial de uso. Esto no solo es importante para la gestión eficiente del sector, sino también para la seguridad pública. En situaciones donde se requiera identificar la propiedad de maquinaria involucrada en accidentes o actividades ilegales, la falta de un registro claro puede impedir la rápida resolución de investigaciones y la asignación de responsabilidades.*

- *Dificultades en la Supervisión y Regulación: La falta de un registro detallado y actualizado dificulta significativamente la supervisión y regulación por parte de las autoridades. Esto se traduce en una menor capacidad para hacer cumplir las normas de seguridad y salud ocupacional en los sitios de trabajo, aumentando el riesgo de accidentes y violaciones de los derechos laborales. Además, complica la aplicación de las regulaciones tributarias, ya que la trazabilidad imprecisa puede conducir a la evasión fiscal.*

- *Uso Ilícito y Minería Ilegal: Sin un registro adecuado, la maquinaria pesada puede ser utilizada en actividades ilícitas, particularmente en la minería ilegal. Esta práctica no solo evade regulaciones ambientales y laborales, sino que también contribuye a la degradación del medio ambiente y a la explotación laboral. La minería ilegal, facilitada por la falta de seguimiento de estas máquinas, representa un grave problema socioeconómico y ambiental en Perú (…)*

Con relación a ello, podemos señalar que, el Estado ha advertido, la importancia de actuar, controlar y supervisar, entre otros, en los aspectos vinculados a la minería ilegal e informal; en dicho sentido, se han aprobado diversas normas que buscan dichos fines; así, tenemos como las siguientes:

i) El Decreto Legislativo N.° 1103, que regula la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos susceptibles de ser usados en esta actividad, como el mercurio o el cianuro. Esta norma establece rutas fiscales y puestos de control para evitar el desvío de dichos insumos hacia operaciones ilícitas.

ii) El Decreto Legislativo N.° 1107, que orienta al control de la maquinaria y equipos empleados en minería ilegal, así como de los productos mineros extraídos mediante estas prácticas. Su finalidad es fiscalizar la distribución, transporte y comercialización de dichos bienes, impidiendo que se consolide la cadena de valor de la minería ilegal.

iii) La Ley N.° 32412, la cual amplía y actualiza las medidas de control y fiscalización sobre insumos químicos empleados en minería ilegal. Esta norma impone la obligación de registrar, transportar, almacenar y disponer adecuadamente estos insumos, bajo la supervisión principal de la SUNAT. Incluye disposiciones sobre hidrocarburos, rotulado, obligaciones documentarias y sanciones administrativas.

iv) La Resolución Ministerial N.° 350-2013-MTC/02, que aprueba rutas fiscales para el transporte de insumos y maquinaria.

v) La Resolución de Superintendencia N.° 112-2014/SUNAT, que establece puestos de control obligatorios para el traslado de estos bienes.

vi) El Decreto Supremo N.° 059-2021-EF, que dispone que el ingreso o salida del país de insumos químicos fiscalizados requiere autorización previa de la SUNAT, cerrando brechas en el comercio internacional de dichos productos.

vii) La Ley N.° 31746, que refuerza la responsabilidad del adquirente de productos mineros sujetos a control, obligándolo a verificar el origen, el RUC del vendedor, la concesión y la vigencia en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Así las cosas, debemos reconocer que respecto a la minería informal e ilegal no solo debe actuarse sobre el proceso de extracción sin autorización de minerales, sino que también es importante actuar frente a la cadena logística de insumos, maquinarias y productos que permiten su operación, tales como insumos, combustibles, dragas, retroexcavadoras o transporte de los minerales extraídos.

En esa línea tenemos el Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias, así en el artículo 12 del citado reglamento se establecen obligaciones registrales para la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, con el fin de que emita las disposiciones administrativas que permitan regular los bienes inscribibles y actos obligatorios en el registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera.

A consecuencia de ello, SUNARP mediante la Resolución de Superintendencia Nº 091-2013-SUNARP-SN aprobó el Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles, con el fin de inscribir y controlar la propiedad de maquinarias y equipos empleados en estas actividades, buscando garantizar la identificación de su titularidad y evitar que dichos bienes sean utilizados en la minería ilegal.

En ese sentido, la citada Resolución de Superintendencia, tiene un enfoque más específico, pues regula la inscripción de maquinarias y equipos vinculados a la pequeña minería y minería artesanal, como medida específica de control frente a la minería ilegal; siendo que, la Autógrafa establece un registro obligatorio de toda maquinaria pesada sin importar el sector productivo (minería, construcción, transporte, agricultura, etc.), se advierte que su margen de acción es más amplio; por tanto, es importante advertir la diferencia que existe entre ambos registros y se evite así algún tipo de superposición con el registro que se pretende implementar.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta, es que, mientras la resolución de SUNARP antes señalada no prevé sanciones directas para el incumplimiento, la Autógrafa introduce multas económicas (entre 10 y 40 UIT) y la obligación de portar una tarjeta de propiedad y la posibilidad de incautación de los bienes no registrados. Sin embargo, debe advertirse que la redacción podría generar ámbitos de vacío o ambigüedades respecto a lo que recoge expresamente el artículo 1 de la Autógrafa, toda vez que, además refiere "otros" como otros sectores productivos.

Así, no se precisa quién será el órgano o sector competente para hacer dicha valoración, esto genera un espacio de discrecionalidad administrativa incompatible con el principio de legalidad sancionadora. En materia sancionadora, la ausencia de una autoridad claramente delimitada permite que diferentes entidades estatales interpreten que tienen la competencia, lo que abre la puerta a actuaciones arbitrarias o contradictorias.

Esta indefinición podría resultar particularmente problemática para los propietarios de maquinaria pesada, ya que las sanciones previstas no son menores (de 10 a 40 UIT) y el riesgo de incautación implica un impacto económico directo y severo. Sin una autoridad designada en la ley para el ejercicio de la potestad sancionadora, podría ocurrir que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la SUNARP, la SUNAT, la SBN o incluso gobiernos regionales intenten asumir dicha competencia, generando incertidumbre jurídica para los administrados.

Esto además debe leerse en conjunto con el artículo 5 de la Autógrafa de Ley que ha previsto la sanción antes mencionada, toda vez que, si bien es cierto identifica la conducta infractora y sanción, como se ha señalado, no ha establecido de manera clara quién será el órgano sancionador a cargo ante el supuesto de incumplimiento del artículo 1, toda vez que en dicho artículo, solo se alude a que la sanción será conforme a la tabla de sanciones que regula y categoriza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre la base del tipo de maquinaria pesada, pero no se establece si dicho ministerio será el encargado de ejercer la potestad sancionadora .

Sobre ello, debemos precisar que, **el principio de legalidad sancionadora se encuentra reconocido en el artículo 2 inciso 24 literal d) de la Constitución Política, el cual establece que nadie puede ser sancionado por actos u omisiones que no estén previamente calificados en la ley como infracción, ni recibir sanciones que no estén expresamente previstas en ella**. Este mandato constitucional alcanza no sólo al ámbito penal, sino también al régimen administrativo sancionador, dado que en ambos casos se limita el ejercicio de derechos fundamentales.

En desarrollo de dicho mandato, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en su artículo 230 dispone que la potestad sancionadora de la Administración se rige por el principio de legalidad, estableciendo que únicamente mediante norma con rango de ley se pueden tipificar infracciones y fijar sanciones, esto se desprende del siguiente texto:

> ***"Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa***
> *La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*
>
> 1. ***Legalidad. -*** *Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que un título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*
> *(…)".*

Asimismo, su artículo 231 precisa que ninguna entidad pública puede sancionar si no tiene la atribución expresa otorgada por ley, así, precisa lo siguiente:

> ***"Artículo 231.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora***
> *El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto".*

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha consolidado esta interpretación en diversas sentencias, una de ellas es la recaída en el Expediente 00026-2021-PI/TC, en la cual se señala que:

> *"56. Los principios de legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino*

también en el del derecho administrativo sancionador" (cfr. sentencias recaídas en los expedientes 02050-2022- AA/TC, 2192-2004-PA/TC y 0156-2012-PHC/TC). Asimismo, en la sentencia emitida en el Expediente 00962-2021-PA/TC este Tribunal ha precisado que también es de aplicación el principio de culpabilidad, con la excepción de la responsabilidad objetiva, conforme a leyes especiales.

57. En tal sentido, lo que es exigible en el derecho penal respecto del principio de legalidad, también resulta exigible respecto del derecho administrativo sancionador. En consecuencia, resultan vinculantes para este último los tres elementos que este Tribunal estableció en la Sentencia 00010-2002-AI/TC como requisitos del principio de legalidad:

(i) La existencia de una ley (lex scripta).
(ii) Que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa).
(iii) Que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).

58. Esto implica que no podrá existir sanción que no se encuentre establecida expresamente en una ley de manera previa, cierta y precisa y, por lo tanto, el fundamento de la sanción no puede ser otro que la violación de un mandato o prohibición contenido en la ley".

De igual forma se ha pronunciado en la 02050-2002- AA/TC (y en criterio ratificado en la sentencia recaída en el Expediente 00020-2015-PI/TC) entre el principio de legalidad en sentido estricto y el subprincipio de tipicidad o taxatividad que deriva de él; así señaló que:

"60. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (sentencia emitida en el Expediente 02192-2004-AA/TC, fundamento 5).

61. En consecuencia, se vulnera el principio de legalidad en sentido estricto si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley. Por otro lado, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no cumple con estándares mínimos de precisión".

En la misma línea, dicho Tribunal ha señalado que:

"66. (…) como ya fue puntualizado por este Tribunal en el fundamento 44 de la Sentencia recaída en el Expediente 0020-2015-PI/TC, nada de ello puede interpretarse de manera tal que se permita la desnaturalización de los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad. Es admisible que, en ocasiones, los reglamentos especifiquen o gradúen infracciones previstas de manera expresa en la ley. Sin embargo, no existe justificación para establecer conductas prohibidas sin adecuada base legal o para que, al desarrollar disposiciones legales generales e imprecisas, los reglamentos creen subrepticiamente nuevas infracciones.

67. En efecto, el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, establece un límite expreso a la facultad del presidente de la república para reglamentar las leyes, al precisar que este debe hacerlo sin transgredirlas ni desnaturalizarlas".

En tal sentido, los reglamentos, cuya función es únicamente desarrollar y complementar lo previsto en las normas con rango de ley, carecen de legitimidad para configurar nuevas infracciones sin sustento legal expreso. Lo contrario implicaría una desviación del ejercicio de la potestad reglamentaria y supondría vaciar de contenido los principios de legalidad y tipicidad, los cuales se encuentran intrínsecamente vinculados con la garantía constitucional del debido proceso.

A la luz de lo antes señalado, la Autógrafa de Ley, si bien tipifica la infracción, incumplimiento de la inscripción y establece un rango de sanciones (multa de 10 a 40 UIT), no determina con claridad qué órgano es el competente para imponerlas. Por lo que, consideramos que, dejar esta definición al reglamento contraviene el principio de legalidad sancionadora, pues la designación de la autoridad sancionadora constituye un aspecto sustancial que, conforme a la Constitución, la Ley N.° 27444 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe estar señalado expresamente en la propia ley.

En la misma línea, corresponde señalar que, la SUNARP mediante el Informe N° 00934-2025-SUNARP/OAJ, elaborado por su Oficina de Asesoría Jurídica quien ha emitido opinión respecto al contenido de la Autógrafa, concluyendo que respecto a la misma esta debe ser observada, sustentado el mismo en lo siguiente:

> *"3.19. Por otro lado, la autógrafa define en su artículo 4 lo que se considera maquinaria pesada señalando que dichos bienes tienen un uso orientado a los sectores productivos descritos en el artículo 1, siendo que este artículo indica que los sectores productivos son el de la minería, la construcción, la agricultura, el transporte y otros. Es decir, no hay una clara determinación de los sectores sino es una lista abierta. Al respecto, en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, referido a los principios de la responsabilidad sancionadora administrativa, considera el principio de tipicidad que dispone que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Por lo tanto, la autógrafa al no haber definido claramente los sectores productivos en donde se usa la maquinaria pesada, implicaría la posibilidad de que al momento de imponer sanciones dispuestas en la autógrafa, se realice en forma extensiva o por analogía cuestión que está prohibida por la ley.*
>
> *3.20. Asimismo, la autógrafa señala en su artículo 5 que se impondrán multas administrativas a quienes incumplan con la inscripción en el Registro de Bienes Muebles de la Sunarp. Al respecto, se observa que dicho artículo no ha señalado cual es la autoridad para imponer dicha sanción y realizar las labores de fiscalización del cumplimiento respectivo, solo se menciona que será el Ministerio de Transporte y Comunicaciones quien regulará la tabla de sanciones. Sobre el particular, de conformidad al numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG, referido al principio de legalidad se dispone que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. Es decir la autógrafa ha omitido cumplir con el mencionado principio al no señalar quien tiene la potestad sancionadora que consideramos debiera ser el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.*
>
> *3.21. Adicionalmente, podría tener un carácter confiscatorio el hecho regulado en el numeral 5.2. del artículo 5 de la Autógrafa de Ley que dispone que la maquinaria pesada que no se encuentre registrada, puede ser incautada y pasar a ser destinada "al margesí de bienes del Ejercito del Perú". Al respecto, si bien podría inmovilizarse dicha maquinaria, debería establecerse un procedimiento previo que permita la regularización y defensa del administrado, antes de ser otorgado los bienes a una entidad pública.*

3.22. Otra cuestión a considerar es como se realizará la fiscalización considerando que mucha de la maquinaria pesada se encuentra en predios privados y a lo largo de todo el territorio nacional y en actividades productivas que no solo competente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones sino también por ejemplo al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego".

6. Por otro lado, resulta relevante tener en cuenta que respecto a la concesión de beneficio, el artículo 84 del Decreto Supremo N° 020-2020-EM, que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros, dispone que la Dirección General de Minería o Gobierno Regional, emite el informe técnico favorable que aprueba el proyecto de concesión de beneficio, y mediante acto administrativo: a. Otorga el título de concesión de beneficio; b. Autoriza la construcción de la planta de beneficio[4] y sus demás componentes, tales como, depósitos de relaves y/o plataformas o pads de lixiviación, otros sistemas de lixiviación, pozas de soluciones y de contingencia, depósitos de ripios, depósitos de residuos sólidos y sus componentes auxiliares, de acuerdo con el proyecto aprobado.

   Es decir, para la minería a gran escala la concesión de beneficio como un todo (instalación de infraestructura destinada a desarrollar los procesos de la actividad minera de beneficio) se encuentra inscrita en el Registro de Derechos Mineros que a su vez forma parte del Registro de Propiedad Inmueble, y que por extensión conforme lo señalado por el Doctor Lastre, tendría la condición de un bien inmueble.

   En cuanto a la actividad de explotación a gran escala, los titulares de actividad minera, contratan los servicios de empresas especializas que desarrollen la actividad, o arrendamientos financieros de maquinaria.

   Ahora bien, la autógrafa de Ley, no delimita a qué escala de la actividad minera se encontraría dirigido, sin embargo, de la revisión del Dictamen, se evidencia que la problemática que persigue abordar y que justifica la iniciativa legislativa, es establecer una trazabilidad en el origen de la maquinaria, la compra venta, su paradero, para así combatir la delincuencia común organizada, la informalidad; que para el sector minería sería, actividades mineras ilícitas (minería a pequeña escala).

   Asimismo, la propuesta se encuentra dirigida a los sectores productivos, como la minería, construcción, agricultura, transportes y otros, sin embargo, en el Dictamen (fundamento de la

---

4 D.S. Nº 024-2016-EM - Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería
Artículo 7.-:
Planta de Beneficio
Es aquella instalación destinada a desarrollar los procesos de la actividad minera de beneficio, mencionados en la Ley y el Decreto Supremo Nº 03-94-EM, Reglamento de diversos títulos del TUO de la Ley General de Minería y sus modificatorias. En tal sentido, se entenderá como planta de beneficio a las siguientes:
1. **Planta Concentradora:**
Es la infraestructura diseñada y construida para el proceso de chancado, molienda, flotación y concentración metalúrgica en el proceso de recuperación de minerales.
2. **Planta de Gravimetría:**
Es la instalación destinada a la separación mecánica de metales pesados, tales como el oro y el tungsteno, y trabajos de amalgamación y otros.
3. **Planta de Clasificación:**
Instalación destinada a la clasificación de materiales finos con relación a la presencia de materiales gruesos.
4. **Planta Hidrometalúrgica (de lixiviación, purificación y precipitación, adsorción-desorción):**
Instalación destinada a la realización del proceso de extracción de metales por sistemas acuosos.
5. **Planta Pirometalúrgica (tostación, fundición, conversión y otros):**
Instalación destinada a la realización del proceso de extracción de metales por acción del calor.
6. **Plantas electrometalúrgicas (electrodeposición y refinería electrolítica):**
Instalación destinada a la purificación de metales utilizando corriente eléctrica.

iniciativa legislativas) se aborda básicamente a las actividades del sector minero con énfasis en la minería a pequeña escala, al señalar *(…) La obligatoriedad de la inscripción de maquinaria pesada, propuesta por el proyecto mencionado, permitiría identificar a quienes participan en la provisión de maquinaria pesada que, casi en todos los casos son destinadas a actividades de minería ilegal (…)*

Estando a lo señalado, debe tenerse en cuenta que la propuesta se enmarca en el Decreto Legislativo N° 1100 modificado por el Decreto Legislativo N° 1451, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias. Cabe destacar que el artículo 12 de dicho dispositivo, **dispone autorizar a la Superintendente Nacional de los Registros Públicos - SUNARP,** a emitir las disposiciones administrativas que permitan regular los bienes inscribibles y actos obligatorios en el registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera, como parte del ordenamiento de la minería a pequeña escala.

Del mismo modo, mediante Decreto Legislativo N° 1107, se disponen medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la actividad minera ilegal, así como de los productos mineros obtenidos en dicha actividad. En el artículo 3 se especifica que **la SUNAT controlará y fiscalizará el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera**, y de los productos mineros, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de otras entidades del Estado, de conformidad con la legislación vigente.

El referido Decreto Legislativo, también regula en el artículo 4 y 6 el transporte o traslado de las maquinarias, equipos y de los productos mineros por las Rutas Fiscales establecidas debiendo contar con la documentación que corresponda, conforme se disponga en el Reglamento de Comprobantes de Pago y demás normas aplicables**, estando facultada la SUNAT para verificar los documentos y los bienes en los puestos de control** que para dichos efectos implemente, así como, su comercialización. De igual forma, también regula en el artículo 11 la responsabilidad del adquiriente cuando obtenga productos mineros sujetos a control y fiscalización cualquiera sea su estado, sin importar que la adquisición se realice en forma temporal o permanente, debiendo verificar el origen de los mismos, solicitando los documentos que correspondan.

En ese sentido, es de advertir que la Autógrafa de Ley al encontrarse dirigida a la pequeña escala, ya tiene un marco normativo a la fecha, siendo este el Decreto Legislativo N° 1100; a su vez, con la intervención de la SUNAT quien es la entidad encargada de controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia, transporte o traslado y salida de maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera, y de los productos mineros, así como la distribución, hacia y desde el territorio aduanero y en el territorio nacional; de ahí que su implementación sería una sobrerregulación; por lo tanto, se recomienda optimizar y reforzar la aplicación del marco normativo existente.

Por su parte, la iniciativa legislativa omite analizar el Decreto Legislativo N° 1100, modificado por el Decreto Legislativo N° 1451, que regula la interdicción de la minería ilegal en el país y establece medidas complementarias. Cabe destacar que el artículo 12 de este decreto autoriza a la SUNARP a emitir disposiciones administrativas para regular los bienes inscribibles y los actos obligatorios en el Registro de Bienes Muebles relacionados con la actividad minera, en el marco del ordenamiento de la minería a pequeña escala.

Asimismo, no se consideran las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1107, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinaria

y equipos susceptibles de ser utilizados en la minería ilegal, así como de los productos mineros derivados de esta actividad. Ambos decretos legislativos tienen rango de ley.

Finalmente, si ya existe el Decreto Legislativo N° 1100, cuyo artículo 12 habilita a la SUNARP para emitir disposiciones administrativas que regulen los bienes inscribibles y los actos obligatorios en el Registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera, no es necesario promulgar una nueva ley para lograr el mismo objetivo. El Decreto Legislativo N° 1100 ya otorga la norma de rango legal requerida para emitir normas de inferior jerarquía, como reglamentos adicionales o modificaciones. Por lo tanto, bastaría con fortalecer y aplicar el marco normativo existente, evitando una sobrerregulación innecesaria.

7. Por otra parte, el artículo 7 de la Autógrafa de Ley establece disposiciones sobre regímenes aduaneros, de acuerdo a lo siguiente:

> *"**Artículo 7. Regímenes aduaneros***
> *La presente ley se aplica al régimen aduanero de importación para el consumo. Para los demás regímenes aduaneros en los que la maquinaria pesada ingrese al país continúa rigiendo lo establecido en la normatividad aduanera vigente."*

En tanto la Autógrafa de Ley busca el registro obligatorio de toda maquinaria pesada que se encuentren operando, o que esté destinada a operar, en el territorio nacional. En ese sentido, se entiende que busca establecer una suerte de requisito para que la maquinaria pueda operar en el país. De la misma manera, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 7067-2023/CR que dio origen a la Autógrafa de Ley, precisa que en caso haya importación de maquinarias, únicamente debe aplicarse la obligación de registro a aquellas que hayan sido sometidas al régimen aduanero de importación para el consumo, en tanto que, para el ingreso previo al país bajo otros regímenes aduaneros, se pretende que sigan aplicando las regulaciones vigentes (antes de esta norma).

En específico, esto implica que, a partir de la implementación de la ley, toda maquinaria pesada que se haya sido importada, con anterioridad, para su uso en el territorio nacional deberá inscribirse obligatoriamente en el Registro de Bienes Muebles de la SUNARP para asegurar su trazabilidad, legalidad y la identificación clara de su propiedad.

En ese contexto, de acuerdo con la lectura de la Autógrafa de Ley y la exposición de motivos de la propuesta primigenia, la inscripción en el registro previsto en el artículo 7 de la Autógrafa de Ley, no estaría buscando, en ningún momento, constituir un requisito de cumplimiento para que se realice la destinación al régimen de importación para el consumo de la maquinaria pesada; sino por el contrario, constituye una obligación que se genera posteriormente a la nacionalización de dicha mercancía. Esto es tratándose de maquinaria pesada que se encuentre operando o previo a que opere en el territorio nacional.

Sin embargo, la redacción del artículo 7 de la Autógrafa de Ley es confusa y podría dar a entender que su aplicación al régimen de importación al consumo (tal como está indicado en la Autógrafa) significa que se estaría generando un requisito adicional para la importación, con el consecuente perjuicio a las operaciones de comercio exterior, al involucrar un aumento de costos y tiempos.

8. En ese sentido, a efectos de evitar malinterpretaciones en el cumplimiento del objetivo del texto de la Autógrafa de Ley, se formula observación a la misma, a fin de que se modifique el artículo 7 y quede redactado de la siguiente manera:

*"**Artículo 7. Bienes regulados***
La presente ley aplica a las maquinarias nacionales o que hayan sido nacionalizadas."

Cabe agregar que, como se ha explicado previamente, el aludir a una mercancía "nacionalizada" quiere decir que la maquinaria ya ha terminado su proceso de importación y ha obtenido levante, de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 de la Ley General de Aduanas[5] (LGA). En cuyo caso, la maquinaria podría ya estar lista para operar[6].

Adicionalmente, resulta necesario que también se incluya a las mercancías "nacionales", ya que podría haber maquinaria que no se importe como una unidad, sino que es producida en el territorio nacional; y que con el texto planteado en la Autógrafa de Ley se encuentra fuera de su alcance.

Por último, respecto a la premisa propuesta que señala "*Para los demás regímenes aduaneros en los que la maquinaria pesada ingrese al país continúa rigiendo lo establecido en la normativa aduanera vigente",* se indica que carece de objeto hacer la referida precisión, toda vez que no se debería genera ningún cambio o aplicación particular respecto de la legislación aduanera vigente con esta Autógrafa de Ley. Es así que se propone que el artículo 7 solo se enfoque en el ámbito que aplicaría, entendiéndose que a lo no mencionado no se aplicaría el registro obligatorio.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

5 Aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1053.
6 Salvo regulaciones que se exijan cumplir antes de su utilización como lo busca esta Autógrafa de Ley mediante el registro obligatorio.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE EL REGISTRO OBLIGATORIO DE TODA MAQUINARIA PESADA EN LOS REGISTROS PÚBLICOS

<u>Artículo 1</u>. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el registro obligatorio de toda maquinaria pesada utilizada en los sectores productivos, tales como la minería, la construcción, la agricultura, el transporte y otros, con el fin de identificar su procedencia, sus características y su propietario; así como asegurar su legalidad, especialidad y trazabilidad en las transacciones de compra-venta y su ubicación; para contribuir en la lucha contra la delincuencia común y organizada, así como contra la informalidad.

<u>Artículo 2</u>. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a toda maquinaria pesada de propiedad privada o estatal que se encuentre operando, o que esté destinada a operar, en el territorio nacional.

<u>Artículo 3</u>. Definición de maquinaria pesada

La maquinaria pesada es un tipo de vehículo motorizado de grandes dimensiones y complejidad que está diseñado para realizar trabajos que las personas no pueden realizar por sí solas. Su uso está orientado a los sectores productivos descritos en el artículo 1.

<u>Artículo 4</u>. Inscripción obligatoria en el Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)

Es obligatoria la inscripción en el Registro de Bienes Muebles de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) de toda maquinaria pesada, ya sea universal o especializada, que se encuentre operativa, dentro del plazo de un año calendario contado a partir de la entrada en vigor de

la presente ley, a fin de obtener su correspondiente tarjeta de propiedad de maquinaria pesada, bajo apercibimiento de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 5. Multa administrativa por incumplimiento

5.1. El incumplimiento de lo establecido en el artículo 4 por parte del propietario de la maquinaria pesada es sancionado con una multa que oscila entre un mínimo de diez unidades impositivas tributarias (10 UIT) y un máximo de cuarenta unidades impositivas tributarias (40 UIT), según la tabla de sanciones que regula y categoriza el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre la base del tipo de maquinaria pesada.

5.2. Transcurrido el plazo de regularización, ninguna maquinaria pesada puede movilizarse ni circular en el ámbito nacional sin la correspondiente tarjeta de propiedad referida en el artículo 4, bajo riesgo de ser incautada y destinada al margesí de bienes del Ejército del Perú para las obras sociales que la nación requiera.

Artículo 6. Tarjeta de propiedad de maquinaria pesada

Toda maquinaria pesada, sin excepción alguna, debe contar con una tarjeta de propiedad que contiene sus principales características de fábrica, año de fabricación, marca, propietario y otras que se puedan adicionar en el reglamento de inscripción de maquinaria pesada que emita la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Artículo 7. Regímenes aduaneros

La presente ley se aplica al régimen aduanero de importación para el consumo. Para los demás regímenes aduaneros en los que la maquinaria pesada ingrese al país continúa rigiendo lo establecido en la normativa aduanera vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor, bajo responsabilidad.

La falta de reglamentación de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de setiembre de dos mil veinticinco.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA