

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y e ingreso clandestino.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 8 de noviembre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Valer Pinto y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y reingreso clandestino, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de octubre de 2023.

Mediante el Oficio N° 313-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1573. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 5 de octubre de 2023.

Finalmente, mediante el Oficio N° 265-2023-2024-CCR/CR, de fecha 6 de octubre de 2023, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, remitió a la Subcomisión de Control Político la citada norma para emitir el informe correspondiente.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

De acuerdo con su exposición de motivos, el Decreto Legislativo 1573 tiene por finalidad “fortalecer la seguridad ciudadana en beneficio de la ciudadanía en general, permitiendo la aplicación efectiva de la pena restrictiva de la libertad de expulsión a extranjeros que delinquen en nuestro territorio incrementando los niveles de violencia en la comisión de delitos (...)”, permitiendo, de esta manera,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

“(…) articular el trabajo entre Migraciones y la Policía Nacional del Perú mejorando el control migratorio y sancionado penalmente el incumplimiento de las sanciones administrativas”.

Para tal efecto, se modifica el artículo 52 del Código Penal, que regula los supuestos y requisitos de la conversión de la pena privativa de libertad, incorporando en un penúltimo párrafo la posibilidad de que tal conversión pueda realizarse también respecto de la expulsión inmediata del país, conforme lo señalado en el artículo 30 del mismo cuerpo legal. Asimismo, se añade como último párrafo los delitos respecto de los cuales el nuevo supuesto de conversión es impropcedente.

En la misma línea, el Decreto Legislativo 1573 modifica el artículo 303-A del Código Penal, que regula el delito de tráfico de migrantes, haciendo precisiones respecto de los verbos rectores del tipo penal contenido en dicho artículo. Así, se reemplaza la frase “el que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona” por la frase “el que promueve, favorece, financia o facilita el ingreso o reingreso ilegal o el tránsito irregular en el país de otra persona”.

De otro lado, el decreto legislativo bajo comentario incorpora el artículo 30-A en el Código Penal con el fin de establecer que en determinados delitos de alta gravedad la expulsión regulada en el artículo 30 del mencionado código constituye una pena accesoria. Asimismo, se incorpora el artículo 303-C en la mentada ley penal a fin de tipificar como delito el reingreso clandestino o ilegal, imponiéndose en el tipo base la sanción de pena privativa de libertad no menor de 2 ni mayor de 4 años y en el tipo agravado la pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 7 años.

Finalmente, el decreto legislativo bajo análisis dispone, por un lado, que su implementación se financiará con cargo al presupuesto de las instituciones públicas involucradas, no irrogando de esta manera gastos adicionales al Estado, y, por otro, que aquel debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro del Interior.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.¹

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁴

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵. Esto es así porque

“(...) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”⁶

¹ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p. 140.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁷ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)”.⁸

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”⁹, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁰

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹¹, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁸ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹²

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹³

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁴

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁵

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1

¹² López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹³ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁶ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de setiembre de 2023.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1573

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1573 fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de octubre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 5 de octubre de 2023 mediante el Oficio N° 313-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1573 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 5 de octubre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁷ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto legislativo 1573 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (90) días calendario, en dos ámbitos. El primero versaba sobre el impulso económico para la reactivación económica, siendo sus autorizaciones específicas la materia tributaria, la materia de gestión económica, la materia tributaria, la materia de catastro fiscal, la materia de tesoro público y la materia de contratación pública. El segundo ámbito versaba sobre la modernización de la gestión del Estado.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS	LÍMITES A LAS AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
<p>2.1 En materia de seguridad ciudadana</p>	<p>2.1.1 Seguridad ciudadana</p>	<p>a) Actualizar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior; así como la normativa y medidas en materia de seguridad ciudadana, con especial énfasis en la capacitación, entrenamiento y medidas destinadas a resguardar el adecuado uso de los medios de defensa por parte del serenazgo municipal, bajo un enfoque de respeto a los derechos fundamentales de las personas; la normativa y medidas en materia de prevención de la violencia y el delito; y en materia de organización, gestión de la información, planificación, intervención y articulación de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec).</p> <p>b) Fortalecer las medidas de atención frente a casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; y agilizar el proceso de atención, difusión y búsqueda frente a casos de desaparición de personas, principalmente en el marco de lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957; en la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en el Decreto Legislativo 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>c) Autorizar el uso de recursos de canon y sobrecanon para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana sin afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales; habilitar la disposición de recursos y gastos de inversión en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento policial por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales sin afectar sus respectivas autonomías; y, en el marco jurídico de la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, autorizar la celebración de convenios de administración de recursos con organismos internacionales, así como adendas a convenios de administración de recursos vigentes, respecto de los proyectos de inversión con núms. 2256359, 2235054 y 2235055, según corresponda, para el destino de recursos y la continuidad de la ejecución de convenios vigentes, en beneficio de la formación, salud y fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

	<p>d) Establecer modificaciones al marco normativo referido a la prevención, combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles, recuperación de bienes perdidos y delitos conexos, con principal incidencia en el Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana; el Decreto Legislativo 1215, Decreto Legislativo que brinda facilidades a los ciudadanos para la recuperación de bienes perdidos o sustraídos de su posesión por la ejecución de diversos delitos, y en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635.</p> <p>e) Promover la renovación del parque automotor con relación a chatarreo obligatorio dentro de un procedimiento de ejecución coactiva; la reducción de plazo de inicio del proceso para la declaración de abandono de vehículos en un procedimiento administrativo sancionador; y facilitar el chatarreo de vehículos con características registrables imposibles de identificar.</p> <p>f) Fortalecer la Red de Protección al Turista a nivel nacional mediante la modificación de la Ley 29408, Ley General de Turismo, estableciendo disposiciones para la conformación de las Redes Regionales de Protección al Turista, optimizando de esa manera las intervenciones de la Red de Protección al Turista, y mejorando el acceso a la información, comunicación y planificación articulada con las entidades vinculadas.</p>
<p>2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantí, mantenimiento y restablecimiento del orden</p>	<p>a) Modificar el Decreto Legislativo 1260, Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú frente a la prevención y atención de incendios, sin que ello implique una enajenación de bienes inmuebles de propiedad del Estado.</p> <p>b) Establecer el marco normativo para la implementación, operación y mantenimiento de la central única de emergencias, urgencias e información, a través de un número único, que regule su interconexión con los sistemas de geolocalización, su funcionamiento y financiamiento, así como medidas para el traslado de la administración y funciones de las entidades involucradas.</p> <p>c) Modificar el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública, sin criminalizar las libertades de</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

		información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y rimen organizado	<p>a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.</p> <p>b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 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; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería.</p> <p>d) Establecer un marco normativo para promover el deshacinamiento penitenciario; y modificar normas del Código Penal y del marco administrativo sancionador de funcionarios del INPE.</p>
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, luca contra la corrupción y capacidad operativa de la	a) Modificar el Decreto Legislativo 1174, Ley del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú, a efectos de reconfigurar la estructura y funciones de los órganos de Saludpol e incorporar condiciones de experiencia y especialidad para sus órganos de administración. Modificar el Decreto Legislativo 1175, Ley del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú, para adecuar las funciones del órgano de gestión conforme a las desplegadas por la Dirección de Sanidad Policial; y gestionar la intervención de Saludpol en la evaluación médica anual y telemedicina, para

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

	<p>Policía Nacional del Perú</p>	<p>mejorar la calidad de respuesta de las entidades prestadoras de salud. Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú.</p> <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, a fin de garantizar un desarrollo de competencias y una visión de mejora continua y de calidad para la formación policial, sin que esto implique una reducción o flexibilización del rigor académico o del tiempo cronológico de formación en las unidades académicas de pregrado. Modificar el Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, para consolidar la línea de carrera policial y el proceso de ascenso, sobre la base de criterios objetivos de evaluación; así como crear la reserva policial como fuerza de apoyo.</p> <p>c) Modificar la Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, a efectos de fortalecer la disciplina policial mediante la aplicación oportuna y eficaz de sanciones al personal policial y lograr mayor celeridad y simplicidad en el ejercicio de la función administrativa disciplinaria.</p> <p>d) Modificar el Decreto Legislativo 1219, Decreto Legislativo de fortalecimiento de la función criminalística policial, a través de la introducción de mejoras al sistema criminalístico policial, con la finalidad de establecer medidas para fortalecer la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú, contribuir con la investigación criminal, la administración de justicia y mejorar la prestación de servicios al ciudadano.</p>
	<p>2.1.5 Control migratorio</p>	<p>Fortalecer el marco normativo en materia migratoria, con especial incidencia en las siguientes normas:</p> <p>a) Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a efectos de fortalecer sus funciones, destinadas a salvaguardar la seguridad nacional y facilitar una movilidad internacional segura y ordenada, reduciendo riesgos en el orden interno y en la seguridad nacional.</p> <p>b) Decreto Legislativo 635, Código Penal, con la finalidad de fortalecer las intervenciones policiales en flagrancia, introducir la tipificación de reingresos clandestinos o sin controles migratorios.</p> <p>c) Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, a fin de ampliar el plazo para la plena identificación del</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

		extranjero hasta por doce horas. Todas las modificaciones introducidas deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y las garantías del debido proceso.
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior	<p>a) Modificar la normativa de estructura y funciones de los integrantes del sector Interior para fortalecer la capacidad operativa y la prestación de servicios, a través de las siguientes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Establecer un sistema integrado de información estadística del sector Interior. 2) Fortalecer el trabajo articulado entre el Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú y el Régimen de Salud Policial, para mejorar la atención de la salud del personal policial y sus beneficiarios. <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.</p>
2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres		
2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos		
2.4. En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio		

A partir del contenido de la Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1573 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene por objeto modificar el Código Penal, aprobado por el decreto Legislativo 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y reingreso clandestino.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31880 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal b) del inciso 2.1.5 del numeral 2.1. del artículo 2 de la mencionada ley. En efecto, el referido literal habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

- 2.1. En materia de seguridad ciudadana:
 (...)

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

2.1.3. Control migratorio:

(...)

- b) Decreto Legislativo 635, Código Penal, con la finalidad de fortalecer las intervenciones policiales en flagrancia, introducir la tipificación de reingresos clandestinos o sin controles migratorios.
(...)”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1573 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.¹⁸

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1573 observa los mencionados requisitos. Como hemos señalado anteriormente, de acuerdo con su exposición de motivos, este decreto legislativo tiene por finalidad “fortalecer la seguridad ciudadana e beneficio de la ciudadanía en general, permitiendo la aplicación efectiva de la pena restrictiva de la libertad de expulsión a extranjeros que delinquen en nuestro territorio incrementando los niveles de violencia en la comisión de delitos (...)”, permitiendo, de esta manera, “(...) articular el trabajo entre Migraciones y la

¹⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

Policía Nacional del Perú mejorando el control migratorio y sancionado penalmente el incumplimiento de las sanciones administrativas.”¹⁹

La misma exposición de motivos señala como problema social identificado que:

“(…) las fronteras del territorio peruano, principalmente en el norte, son vulnerables y no permite un efectivo control de ingreso y salida de ciudadanos extranjeros, conforme se propala por fuente abierta (medios periodísticos) y se demuestra objetivamente, entre otros, con los 145,221 ciudadanos de nacionalidad venezolana que ingresaron irregularmente a territorio peruano, que se preinscribieron en Migraciones (fuente hasta 10 de enero de 2022), al amparo del Decreto Supremo N° 010-2020-IN, que aprobó medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, a lo cual debe sumarse la cifra negra de aquellos extranjeros que prefieren mantenerse en el anonimato.”²⁰

A partir de esta problemática, el Decreto legislativo 1573 modifica el artículo 52 del Código Penal, que regula los supuestos y requisitos de la conversión de la pena privativa de libertad, incorporando en un penúltimo párrafo la posibilidad de que tal conversión pueda realizarse también respecto de la expulsión inmediata del país, conforme lo señalado en el artículo 30 del mismo cuerpo legal. Asimismo, se añade como último párrafo los delitos respecto de los cuales el nuevo supuesto de conversión es improcedente.

El siguiente cuadro muestra los cambios operados por el mencionado decreto legislativo en la legislación penal:

Cuadro
Cuadro que compara la redacción del artículo 52 del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1573

REDACCIÓN CONFORME A LAS MODIFICATORIAS REALIZADAS POR LA LEY 29499, PUBLICADA EL 19 ENERO 2010, Y POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1514, PUBLICADO EL 04 JUNIO 2020.	MODIFICACIÓN OPERADA CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO LEGISLATIVO 1573
Artículo 52.- Conversión de la pena privativa de libertad En los casos que no fuera procedente la condena condicional o la reserva del fallo	Artículo 52.- Conversión de la pena privativa de libertad En los casos que no fuera procedente la condena condicional o la reserva del fallo

¹⁹ Decreto Legislativo 1573, Exposición de Motivos, p. 1.
²⁰ Decreto Legislativo 1573, Exposición de Motivos, p. 17.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

<p>condenatorio, el juez podrá convertir la pena privativa de libertad no mayor de dos años en otra de multa, o la pena privativa de libertad no mayor de cuatro años en otra de prestación de servicios a la comunidad, o limitación de días libres, a razón de un día de privación de libertad por un día de multa, siete días de privación de libertad por una jornada de prestación de servicios a la comunidad o por una jornada de limitación de días libres.</p>	<p>condenatorio, el juez podrá convertir la pena privativa de libertad no mayor de dos años en otra de multa, o la pena privativa de libertad no mayor de cuatro años en otra de prestación de servicios a la comunidad, o limitación de días libres, a razón de un día de privación de libertad por un día de multa, siete días de privación de libertad por una jornada de prestación de servicios a la comunidad o por una jornada de limitación de días libres.</p> <p><u>El juez también podrá convertir la pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor a diez años por expulsión inmediata del país conforme lo establecido en el artículo 30 del Código Penal, siempre que haya cumplido los dos tercios de la condena.</u></p> <p><u>No se podrá convertir la pena privativa de libertad a la pena de expulsión a los sentenciados por los delitos tipificados en los artículos: 129-A, 129-B, 129-C, 129-D, 129-F, 129-G, 129-H, 129-I, 129-J, 129-K, 129-L, 129-M, 129-N, 129-Ñ, 129-O, 186, 188, 189, 296, 297, 303-A, 303-C y 317.</u></p>
---	--

En la misma línea, el Decreto Legislativo 1573 modifica el artículo 303-A del Código Penal, que regula el delito de tráfico de migrantes, haciendo precisiones respecto de los verbos rectores del tipo penal contenido en dicho artículo. Así, se reemplaza la frase “el que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona” por la frase “el que promueve, favorece, financia o facilita el ingreso o reingreso ilegal o el tránsito irregular en el país de otra persona”.

La exposición de motivos del presente decreto legislativo resalta la oportunidad de dicha modificatoria, pues

“(…) a diario se puede observar mediante los diversos medios periodísticos que presuntos delincuentes de alta peligrosidad son detenidos en flagrancia en algunas ocasiones dejados en libertad generando un impacto negativo en la seguridad ciudadana. Asimismo, existe una alta incidencia delictiva con participación de extranjeros en crímenes violentos.”²¹

²¹ Decreto Legislativo 1573, Exposición de Motivos, p. 18.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

El siguiente cuadro muestra los cambios operados por el mencionado decreto legislativo en la legislación penal:

Cuadro
Cuadro que compara la redacción del artículo 303-A del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1573

REDACCIÓN CONFORME A LA MODIFICATORIA REALIZADA POR LA LEY 28950, PUBLICADA EL 16 ENERO 2007.	MODIFICACIÓN OPERADA CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO LEGISLATIVO 1573
<p>Artículo 303-A.- Tráfico ilícito de migrantes</p> <p>El que promueve, favorece, financia o facilita la entrada o salida ilegal del país de otra persona, con el fin de obtener directa o indirectamente, lucro o cualquier otro beneficio para sí o para tercero, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.</p>	<p>Artículo 303-A.- Tráfico ilícito de migrantes</p> <p>El que promueve, favorece, financia o facilita <u>el ingreso o reingreso ilegal o el tránsito irregular</u> en el país de otra persona, con el fin de obtener directa o indirectamente, cualquier beneficio para sí o para tercero; será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de 4 ni mayor de 6 años”.</p>

De otro lado, el decreto legislativo bajo comentario identifica otra problemática social relacionada con las anteriores. Así, según la mencionada exposición de motivos:

“Tratándose de un fenómeno que se ha ido intensificando en los últimos años, la inmigración de ciudadanos venezolanos, colombianos y haitianos principalmente, ha rebasado todo tipo de control básicamente por la renuncia de los extranjeros a someterse a las normas de conducta nacionales, que como toda persona está en la obligación de cumplir, más aun tratándose de inmigrantes, que como es característica en todas partes del mundo, se someten a la legislación nacional que en muchos incluso imponen le visado.

(...)

No obstante, en los últimos años se ha apreciado, que los extranjeros sometidos a una medida de expulsión mediante proceso regular en nuestro país, desacatan la orden administrativa, rehuendo a fin de evitar su ejecución o, produciéndose esta, reingresan a territorio nacional por la porosidad de las fronteras, lo que no solo perturba la actividad administrativa interna de orden migratorio sino también pone en riesgo la seguridad de las personas, por la cual se adoptó este tipo de medida.”²²

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

Con la finalidad de superar dicha problemática el decreto legislativo bajo comentario incorpora el artículo 30-A en el Código Penal con el fin de establecer que en determinados delitos de alta gravedad²³ la expulsión regulada en el artículo 30 del mencionado código constituye una pena accesoria. Asimismo, se incorpora el artículo 303-C en la mentada ley penal a fin de tipificar como delito el reingreso clandestino o ilegal, imponiéndose en el tipo base la sanción de pena privativa de libertad no menor de 2 ni mayor de 4 años y en el tipo agravado la pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 7 años.

A continuación se muestran los artículos introducidos por el mencionado decreto legislativo en la legislación penal:

Cuadro
Cuadro que muestra los artículos incorporados al Código Penal por el Decreto Legislativo 1573

<p>“Artículo 30-A.- Aplicación de la pena restrictiva de libertad como pena accesoria</p> <p>La expulsión regulada en el artículo 30 se aplica como pena accesoria en los delitos tipificados en los siguientes artículos: 106, 107, 108, 108-A, 108-B, 108-C, 108-D, 111, 121, 122, 122-B, 129-A, 129-B, 129-C, 129-D, 129-F, 129-G, 129-H, 129-I, 129-J, 129-K, 129-L, 129-M, 129-N, 129-Ñ, 129-O, 152, 170, 171, 172, 173, 174, 176-A, 176-B, 176-C, 177, 179, 180, 181, 181-B, 185, 186, 188, 189, 194, 195, 196, 196-A, 200, 279, 283, 315 y 317.”</p>	<p>“Artículo 303-C- Reingreso Clandestino o ilegal</p> <p>El que, contando con sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada o sanción administrativa firme,riere reingreso al territorio nacional de manera ilegal o eludiendo el control migratorio, será sancionado con pena privativa de la libertad no menor de 2 ni mayor de 4 años.</p> <p>Cuando los extranjeros reingresen al territorio nacional, mediante alguna de las conductas señaladas en el párrafo anterior existiendo causales de impedimento o prohibición de ingreso será sancionado con pena privativa de la libertad no menor de 3 ni mayor de 6 años. El que reingresa al territorio peruano utilizando un documento de identidad o de viaje falso o faltando a la verdad en la información requerida por la autoridad para autorizar el ingreso o la salida, será</p>
---	---

²³ Entre los principales delitos que se regulan en este artículo están el homicidio, parricidio, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición de la víctima, feminicidio, sicariato, conspiración y ofrecimiento para el sicariato, homicidio culposo, lesiones, lesiones graves, lesiones leves, agresiones en contra de las mujeres o integrante del grupo familiar, los delitos contra la dignidad humana, secuestro, violación sexual, violación de persona en estado de inconsciencia, violación de persona en incapacidad de dar su libre consentimiento, violación de menor de edad, violación de persona bajo autoridad o vigilancia, tocamientos, actos de connotación sexual o actos libidinosos en agravio de menores, acoso sexual, chantaje sexual, las formas agravadas de los delitos sexuales, favorecimiento a la prostitución, rufianismo, proxenetismo, formas agravadas de favorecimiento a la prostitución, rufianismos y proxenetismo, hurto, hurto agravado, robo, robo agravado, receptación, formas agravadas de receptación, estafa, formas agravadas de estafa, extorsión, fabricación, suministro o tenencia de materiales explosivos y residuos peligrosos, entorpecimiento del funcionamiento de los servicios públicos, disturbios, y organización criminal.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

	sancionado con pena privativa de libertad no menor de 3 ni mayor de 7 años.”
--	--

Finalmente, el este decreto legislativo bajo análisis dispone, por un lado, que su implementación se financiará con cargo al presupuesto de las instituciones públicas involucradas, no irrogando de esta manera gastos adicionales al Estado, y, por otro, que aquel debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro del Interior.

Luego de analizar las modificatorias de manera general, y sin perjuicio de que el Congreso de la República evalúe la pertinencia y coherencia de la intervención legislativa, conforme al procedimiento correspondiente, esta Subcomisión de Control Político considera que el contenido del Decreto Legislativo 1573 se encuentra dentro de la orientación reactiva del Derecho penal.

Asimismo, si bien el objetivo del referido decreto legislativo es la expulsión de los ciudadanos extranjeros que cometan delitos a través de la conversión de la pena, llama la atención el hecho de que los supuestos prohibidos de dicha conversión coincidan con los delitos más cometidos por los ciudadanos extranjeros.

Además, habría una contradicción entre el nuevo artículo 30-A del Código Penal, que regula los supuestos donde la pena de expulsión se integra al marco punitivo como pena accesoria, y el último párrafo de la nueva redacción del artículo 52 del mismo cuerpo legal, que regula los delitos donde la conversión no opera.

Habiendo realizado las anotaciones y reflexiones anteriores respecto de las modificatorias mencionadas, se concluye que ellas fueron realizadas como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”²⁴

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(…) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”²⁵

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²⁶ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁷

En el presente caso se tiene que, de acuerdo con su exposición de motivos, el Decreto Legislativo 1573 tiene por finalidad “fortalecer la seguridad ciudadana e beneficio de la ciudadanía en general, permitiendo la aplicación efectiva de la pena restrictiva de la libertad de expulsión a extranjeros que delinquen en nuestro territorio incrementando los niveles de violencia en la comisión de delitos (...)”, permitiendo, de esta manera, “(...) articular el trabajo entre Migraciones y la Policía Nacional del Perú mejorando el control migratorio y sancionado penalmente el incumplimiento de las sanciones administrativas.”²⁸

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte si se toma en consideración que la Constitución en su artículo 44 establece que, entre los deberes primordiales del Estado, se encuentran garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad. Asimismo, el artículo 166 de la Ley Fundamental prescribe que la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²⁸ Decreto legislativo 1573, p. 1.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.

restablecer el orden interno; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1573 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y e ingreso clandestino, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, y remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 8 de noviembre de 2023.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Unidad, la paz y el desarrollo”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1573, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635, EN MATERIA DE CONVERSIÓN DE PENA EN EXPULSIÓN INMEDIATA, TRÁFICO DE MIGRANTES Y E INGRESO CLANDESTINO.