

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Duodécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 12 de junio de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza³, Tacuri Valdivia⁴, Valer Pinto⁵ y Ventura Ángel⁶.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

El Decreto Legislativo 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de diciembre de 2023.

Mediante el Oficio N° 377-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1589. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 05 de diciembre de 2023.

Finalmente, mediante el Oficio N° 0598-2023-2024/CCR-CR, de fecha 6 de diciembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta Subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

6 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL
CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO
LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA
SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.**

respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El mencionado Decreto Legislativo 1589, según artículo 1, tenía por objeto modificar el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y la tranquilidad pública. Para tal efecto, su artículo 2 modificó los artículos 283 y 315 del Código Penal, que regula los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos y disturbios, respectivamente.

En cuanto al delito de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos, el decreto legislativo bajo comentario introdujo en el primer párrafo del artículo 283 la pena de cien a ciento ochenta días-multa a quien fuera condenado por su comisión. Asimismo, dicho decreto legislativo, recogiendo el tipo penal agravado descrito en el segundo párrafo del referido artículo, lo numeró como primer tipo penal agravado e incorporó uno segundo.

En cuanto al delito de disturbios, regulado a través de cinco párrafos en el artículo 315 del Código Penal, el decreto legislativo bajo comentario realizó modificaciones en cada párrafo. Así, en el primer párrafo, que regulaba uno de los tipos penales básicos (el otro está regulado en segundo párrafo), se incorporó la pena de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa al autor del mencionado delito.

Respecto a los cambios operados en los demás párrafos —que versaban sobre los tipos penales agravados—, el Decreto Legislativo 1589 numeró los tipos penales agravados manteniendo los dos primeros casi intactos, ya que sólo les agregó la pena de días-multa a sus respectivos marcos penales: trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa en ambos casos.

El decreto legislativo bajo comentario incorporó un tercer tipo penal agravado y renumeró como cuarto tipo penal agravado el otrora tercer tipo penal agravado, añadiéndole a su marco penal abstracto la pena de trescientos sesenta y cinco a mil días-multa al autor del delito correspondiente. Finalmente, el mencionado decreto legislativo adicionó un último párrafo disponiendo la imposición, en todos los casos, de la pena de inhabilitación según lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.

De otro lado, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1589 incorporó los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, regulando a través de ellos los nuevos delitos de colaboración al

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos y de colaboración al delito de disturbios, respectivamente.

Finalmente, tenemos los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1589. Así, el artículo 4 señaló que su implementación se debía financiar con cargo al presupuesto de las instituciones públicas involucradas sin irrogar, por tanto, recursos adicionales al tesoro público. El artículo 5 sostuvo que dicho decreto debía ser publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en las sedes digitales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.gob.pe/minjus) y del Ministerio del Interior (www.gob.pe/mininter), el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. Finalmente, el artículo 6 dispuso que tal decreto legislativo debía ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

III. MARCO CONCEPTUAL.

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

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”.⁷

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.”⁸

⁷ 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.

⁸ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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 Ejecutivo⁹ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.¹⁰

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹¹. 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.”¹²

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”.¹³ 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 (…)”.¹⁴

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”¹⁵, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al

⁹ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹⁴ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹⁵ 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.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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.”¹⁶

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)¹⁷, 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.

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.”¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁸ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁹ 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.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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).²¹

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
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.²² 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

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

²² López Guerra, Op. Cit., p. 78.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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 1589.

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:

“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”.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL
CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO
LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA
SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.**

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 1589 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el lunes 4 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el martes 5 de diciembre del mismo año mediante el Oficio N° 377-2023-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 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 1589 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el lunes 04 de diciembre 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.²³ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1589 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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 noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos: seguridad ciudadana; gestión del riesgo de desastres; infraestructura social y calidad de proyectos; y, fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

Sólo el primero de los cuatro ámbitos tiene autorizaciones específicas, las cuales son: i) seguridad ciudadana; ii) prevención y atención de emergencias y urgencias, y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden; iii) lucha contra la delincuencia y crimen organizado; iv) bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía nacional del Perú; v) control migratorio; y vi) organización y funciones de los integrantes del sector interior.

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

Cuadro 2
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 |
|---------------------------------------|----------------------------|---|
| 2.1 En materia de seguridad ciudadana | 2.1.1 Seguridad ciudadana | 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). 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 |

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

| | |
|--|---|
| | <p>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> <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> |
|--|---|

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

| | | |
|--|---|---|
| | <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 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.</p> |
| | <p>2.1.3 Lucha contra la delincuencia y rimen organizado</p> | <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</p> |

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

| | | |
|--|---|--|
| | | <p>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> |
| | <p>2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú</p> | <p>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 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> |

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

| | | |
|--|--|--|
| | <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 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.</p> |
| | <p>2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior</p> | <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> |
| <p>2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres</p> | | |
| <p>2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos</p> | | |
| <p>2.4. En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio</p> | | |

A partir del contenido de la mencionada Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1589 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

Así, como lo mencionamos *supra*, el Decreto Legislativo 1589 tuvo por objeto modificar los artículos 283 y 315 del Código Penal, que regulaba los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos y disturbios, respectivamente, con la finalidad de garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

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 c) del subnumeral 2.1.2 del numeral 2.1 del artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

2.1.2. Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantí, mantenimiento y restablecimiento del orden.

(...)

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 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.”

Teniendo en consideración lo señalado en el párrafo anterior, y luego de analizar cada uno de los artículos y de las disposiciones contenidas en el aludido Decreto Legislativo 1589 a la luz del marco normativo impuesto por la mencionada ley autoritativa, esta Subcomisión de Control Político concluye que todos aquellos sí cumplen 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

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²⁴

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 1589 observa los mencionados requisitos.

b.1) Antecedentes y problemática identificada.

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1589, en los años recientes algunos grupos de personas, abusando de su derecho a la protesta, han bloqueado las vías de comunicación y las carreteras como parte de sus acciones.²⁵

Este ejercicio abusivo no sólo era ilegítimo (primera fase) sino que además configuraba los delitos de entorpecimiento a los servicios públicos (segunda fase) y de disturbios (tercera fase). Cuando dicha escalada de violencia devenía actos de vandalismo generaba muchas veces daños a las personas o a la propiedad pública y privada, afectando de esta manera el contenido constitucionalmente protegido de los derechos a la vida, la integridad, el libre tránsito, a la paz y tranquilidad de millones de peruanos.²⁶

La vulneración de derechos tiene su correlato en la economía. En efecto, según la citada exposición de motivos, en primer lugar, la comisión de estos delitos perjudicaba a los más necesitados, pues afectaba el funcionamiento de los servicios básicos importantes, así como las actividades productivas principales.²⁷

Asimismo, desde el punto de vista cuantitativo, desde el inicio de las protestas en el mes de diciembre de 2022 hasta la fecha de la publicación del Decreto Legislativo 1589 las pérdidas ocasionadas fueron las siguientes²⁸:

- Casi 3 mil millones de soles, equivalente al 0.25% del PBI nacional.

²⁴ 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.

²⁵ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁶ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁷ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁸ Decreto legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

- 692920 empresas afectadas, de las cuales 686105 fueron MYPE y 6815 pertenecían a la mediana y gran empresa.
- Las MYPE dejaron de generar ingresos por S/ 125.9 millones por cada día de paralización.
- En la gran y mediana empresa el costo ascendió a S/ 249.7 millones por día.
- Alrededor de 63312 empresas manufactureras, de las cuales 62417 son MYPE, fueron afectadas principalmente en los departamentos de Lima (43102), Puno (4859), Cusco (2667), Cajamarca (2389), Arequipa (2231), Tacna (1564), Madre de Dios (1027) y Moquegua (841).

Adicionalmente, tales delitos generaron una cadena de pérdidas que no necesariamente aparecía en las cifras mencionadas como, por ejemplo, las lesiones y las muertes de ciudadanos y de integrantes de la Policía Nacional del Perú y de la Fuerza Armada.²⁹

De otro lado, las protestas, las acciones de violencia y los actos vandálicos —subraya la exposición de motivos— fueron generados, a través de fuertes campañas publicitarias de desinformación y de desprestigio a las instituciones del Estado, por agitadores políticos, quienes se valieron de la falta de credibilidad de las autoridades en todos los niveles (desacreditadas a su vez por los altos niveles de corrupción), de la insatisfacción de la población y de la existencia de brechas económicas y sociales.³⁰

Las organizaciones criminales (relacionadas con la comisión de los delitos de tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, contrabando, informalidad, etc.) se aprovecharon de la referida conflictividad social para financiar sus acciones de violencia, evidenciando así la ausencia de liderazgo en las mencionadas protestas y la inexistencia de una agenda política que permita entablar, desde el Estado, un genuino diálogo con los manifestantes.³¹

Habiendo descrito los antecedentes del Decreto Legislativo 1589 y habiendo expuesto la problemática identificada por su exposición de motivos, corresponde ahora analizar su contenido normativo.

b.2) Análisis de los artículos del Decreto Legislativo 1589.

i) Sobre la modificación de los artículos 283 y 315 del Código Penal.

²⁹ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 4.

³⁰ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 4.

³¹ Decreto Legislativo 1589, Exposición de Motivos, p. 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

El artículo 283 del Código Penal, antes de la entrada en vigor del mencionado Decreto Legislativo 1589, regulaba el delito de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos en dos párrafos, el primero respecto del tipo penal base y el segundo respecto del agravado.

En ese contexto normativo el decreto legislativo bajo análisis, manteniendo intacta la descripción del tipo penal del citado primer párrafo, introdujo en su marco penal abstracto la pena de cien a ciento ochenta días-multa, aplicable a quien fuera condenado por la comisión de dicho delito.

Asimismo, recogiendo el tipo penal agravado descrito en el segundo párrafo del referido artículo según su estructura anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589, este lo numeró como primer tipo penal agravado e incorporó uno segundo. En efecto, el nuevo numeral 1 del segundo párrafo del artículo aludido 283 fundamentó su gravedad en el atentado a la integridad física de las personas o en el grave daño a la propiedad pública o privada como producto de la ejecución de las conductas previstas en el tipo penal base. En cuanto a la pena privativa de libertad este nuevo numeral reproduce la de la antigua estructura normativa.

El segundo numeral del referido segundo párrafo basó su gravedad en el hecho de que las conductas recayeron, causando grave daño, sobre los recursos, las infraestructuras y los sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a los servicios públicos conforme a la ley de la materia.

Cabe precisar que en ambos nuevos numerales el Decreto Legislativo 1589 añadió a sus respectivos marcos penales abstractos la aplicación como pena accesoria de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Finalmente, el decreto legislativo bajo análisis incorporó al citado artículo 283 un último párrafo según el cual, respecto de los dos tipos penales agravados mencionados, se aplicaba la pena de inhabilitación, de conformidad con lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.³²

A continuación, presentamos un cuadro que muestra la redacción del artículo 283 del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589.

³²

“Artículo 36. Inhabilitación.

La inhabilitación produce, según disponga la sentencia:

1. Privación de la función, cargo o comisión que ejercía el condenado, aunque provenga de elección popular;
2. Incapacidad o impedimento para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público;
3. Suspensión de los derechos políticos que señale la sentencia;

(...)” Código Penal, artículo 36.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

Cuadro 3

Cuadro que muestra la redacción del artículo 283 del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589.

| <p>REDACCIÓN CONFORME AL DECRETO LEGISLATIVO 1245, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL “EL PERUANO” EL 06 NOVIEMBRE DE 2016.</p> | <p>MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1589</p> |
|--|--|
| <p>Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años.</p> <p>En los casos en que el agente actúe con violencia y atente contra la integridad física de las personas o cause grave daño a la propiedad pública o privada, la pena privativa de la libertad será no menor de seis ni mayor de ocho años.</p> | <p>Artículo 283.- Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos El que, sin crear una situación de peligro común, impide, estorba o entorpece el normal funcionamiento del transporte o de los servicios públicos de telecomunicaciones, de saneamiento, de electricidad, de gas, de hidrocarburos o de sus productos derivados será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años <u>y con cien a ciento ochenta días-multa.</u></p> <p><u>Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:</u></p> <p><u>1. Si en la ejecución de las conductas previstas en el primer párrafo el agente atenta contra la integridad física de las personas o causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u></p> <p><u>2. Si las conductas recaen, causando grave daño, sobre recursos, infraestructuras y sistemas que son esenciales para desarrollar y mantener las capacidades nacionales vinculadas a servicios públicos conforme a la ley de la materia, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u></p> <p><u>Se aplica la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal para los supuestos agravantes”.</u></p> |

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

De otro lado, en cuanto al delito de disturbios, se tiene que antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589 el artículo 315 del Código Penal lo regulaba a través de cinco párrafos. El primer y el segundo párrafo regulaban los tipos penales básicos mientras que los siguientes tres hicieron lo propio respecto de los tipos agravados.

En ese contexto normativo el decreto legislativo bajo comentario introdujo en el primer párrafo la pena de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa al autor del mencionado delito. Cabe precisar que dicho decreto legislativo dejó intacto el segundo párrafo.

Respecto a los cambios operados en los demás párrafos, el Decreto Legislativo 1589 numeró los tipos penales agravados manteniendo los dos primeros casi intactos, ya que sólo les agregó la pena de días-multa a sus respectivos marcos penales: trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa en ambos casos. Asimismo, el decreto legislativo bajo comentario incorporó un tercer tipo penal agravado, cuya conducta típica consistía en la afectación de:

“(…) [las] vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; [la] infraestructura para la generación, [la] transmisión y [la] distribución de [la] energía; [la] infraestructura para la extracción, [el] procesamiento, [el] transporte, [el] almacenamiento y [la] distribución de [los] hidrocarburos líquidos, [el] gas natural, otros derivados de [l] petróleo y [de los] recursos mineros; [la] infraestructura ferroviaria, [la] aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de [la] navegación aérea, para los servicios de agua, [de] saneamiento, [de] salud pública, [de las] telecomunicaciones, [de la] sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, [de la] infraestructura física y de [las] tecnologías de la información del sistema satelital, [del] registro civil, [del] migratorio, [del] registral, [del] cartográfico, [del] policial, [del] militar, [del] penitenciario, [del] meteorológico, [del] defensa civil, [del] financiero y [del] tributario; [de los] bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación (…).”

Asimismo, el Decreto Legislativo 1589, como consecuencia de la introducción del nuevo numeral 3, renumeró como cuarto tipo penal agravado el otrora tercer tipo penal agravado, añadiéndole a su marco penal abstracto la pena de trescientos sesenta y cinco a mil días-multa al autor del delito correspondiente.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

Finalmente, el aludido decreto legislativo adicionó un último párrafo en el artículo 315 disponiendo la imposición, en todos los casos, de la pena de inhabilitación según lo señalado en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36 del Código Penal.

A continuación, presentamos un cuadro que muestra la redacción del artículo 315 del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589.

Cuadro 4
Cuadro que muestra la redacción del artículo 315 del Código Penal antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1589.

| REDACCIÓN CONFORME AL DECRETO LEGISLATIVO 1237, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL “EL PERUANO” EL 26 SETIEMBRE DE 2015. | MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1589 |
|--|---|
| <p>Artículo 315.- Disturbios El que en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años.</p> <p>Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo, o en el área de influencia deportiva.</p> <p>Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años. 2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho años a doce años. 3. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de quince años. | <p>Artículo 315.- Disturbios El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años <u>y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.</u></p> <p>Será sancionado con la misma pena cuando los actos descritos en el primer párrafo se produzcan con ocasión de un espectáculo deportivo, o en el área de influencia deportiva.</p> <p>Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si en estos actos el agente utiliza indebidamente prendas o símbolos distintivos de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional del Perú, la pena privativa de la libertad será no menor de ocho ni mayor de diez años <u>y con trescientos sesenta y cinco a quinientos días-multa.</u> 2. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa lesiones graves, será reprimido con la pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de doce años y con trescientos sesenta y cinco a seiscientos días-multa. <u>3. Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales;</u> |

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

| | |
|--|--|
| | <p><u>infraestructura portuaria; infraestructura, para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural, otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea, para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con treientos sesenta y cinco a mil días-multa.</u></p> <p>4. Si el atentado contra la integridad física de las personas causa la muerte, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años y con <u>treientos sesenta y cinco a mil días-multa.</u></p> <p><u>En todos los casos, se impondrá, además, la pena de inhabilitación conforme a lo señalado en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 36”.</u></p> |
|--|--|

ii) Sobre la incorporación de los artículos 283-A y 315-A al Código Penal.

El artículo 3 del Decreto Legislativo 1589 incorporó los artículos 283-A y 315-B al Código Penal, estableciendo como sendas conductas típicas la realización de los mismos actos de colaboración respecto del delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos (artículo 283 del Código Penal) y del delito de disturbios (artículo 315 del mismo cuerpo legal). Dichos actos de colaboración fueron los siguientes:

- La provisión de cualquier bien mueble, objeto o instrumento que coadyuvara o facilitara las actividades ejecutivas de los agentes del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos o del delito de disturbios.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL
CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO
LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA
SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.**

- El aporte de recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuvaran o facilitaran las actividades de los agentes del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos o del delito de disturbios.

A continuación presentamos la redacción de los artículos 283-A y 315-B, tal como fueron incorporados el Código Penal por el Decreto Legislativo 1589:

“Artículo 283-A.- Colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor a cinco años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos:

- a) Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, coadyuve o facilite las actividades ejecutivas de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos.
- b) Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos”.

“Artículo 315-B.- Colaboración al delito de disturbios

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, el que de manera voluntaria realiza los siguientes actos de colaboración favoreciendo la comisión del delito de disturbios:

- a) Provee cualquier bien mueble, objeto o instrumento que, específicamente coadyuve o facilite las actividades de los agentes del delito de disturbios.
- b) Aporta recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes del delito de disturbios.”

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza 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.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

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 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.”³³

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.”³⁴

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.³⁵ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁶

En el presente caso el citado Decreto Legislativo 1589 tuvo por objeto tiene modificar los artículos 283 y 315 del Código Penal, que regula los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos y disturbios, respectivamente, con la finalidad de garantizar la seguridad y tranquilidad pública.

En ese sentido, se advierte que el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al

³³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.

descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. De igual manera el artículo 44 de la misma norma suprema señala que uno de los deberes primordiales del Estado es la protección de la población de las amenazas contra su seguridad y la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrio de la nación.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1589 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 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública, **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, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, 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, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 12 de junio de 2024.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1589, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL
CÓDIGO PENAL, APROBADO POR DECRETO
LEGISLATIVO 635, PARA GARANTIZAR LA
SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD PÚBLICA.**