

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1592, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635.

El presente informe fue aprobado por, en la.....Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada eldede 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:
.....

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1592, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 14 de diciembre de 2023.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

Mediante el Oficio 391-2023-PR, la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1592. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 14 de diciembre de 2023, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El referido Decreto Legislativo 1592 contiene 6 artículos, 3 disposiciones complementarias finales y una única disposición complementaria derogatoria. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que, el decreto legislativo tiene por objeto actualizar el marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas - TID, a través de la modificación del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, con la finalidad de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

acciones de control e investigación del tráfico ilícito de drogas, en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

- El **artículo 2** modifica los artículos 2, 3, 4, 5, 9, 13, 14, 15 y 19 del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, conforme a lo siguiente:
- El numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1241 señala que, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA diseña, coordina y ejecuta de manera integral las acciones de prevención contra el consumo de drogas y de desarrollo alternativo integral y sostenible, conduce y articula la Política Nacional contra las Drogas con los sectores e instituciones en la lucha contra el TID, conforme a Ley.
 - El numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1241, establece que, la Policía Nacional del Perú previene, investiga y combate el tráfico ilícito de drogas, en el marco de sus funciones orientadas a garantizar el orden interno, e investigar la comisión del delito en todas sus manifestaciones, como integrante del sistema penal nacional y de conformidad con la normativa vigente.
 - El numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1241 del Decreto Legislativo 1241, dispone que, en el ámbito de la interdicción, la Policía Nacional del Perú desarrolla en todo el territorio de la república, incluyendo espacios geográficos delimitados como áreas, recintos, zonas de exclusión, de régimen especial o administrativa u otros.
 - El sub numeral 3.2.12 del numeral 3.2. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1241, señala que, la Policía Nacional del Perú, a través de sus Unidades Especializadas Antidrogas, tiene como acción realizar operaciones o intervenciones en la ruta a los puertos,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

aeropuertos o en espacios no considerados zona primaria, sobre medios de transporte o agentes con perfiles de riesgo de ser empleados para la contaminación con drogas tóxicas, a contenedores con carga destinada al exterior del país; pudiendo hacer uso de equipos técnicos o instrumentos tecnológicos de detección, registro y control. Para tal efecto, las autoridades que correspondan realizan las gestiones a efectos de obtener de las entidades o empresas concesionarias, las facilidades respecto a asignación de infraestructura y de instalaciones, así equipamiento correspondiente orientada a dicha finalidad.

- El artículo 5 del Decreto Legislativo 1241, dispone la prohibición del cultivo de plantas de amapola o adormidera de la especie *papaver somniferum*, así como de marihuana de la especie *cannabis sativa*, salvo por las excepciones establecidas para fines medicinales y terapéuticos por la Ley 30681, Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del Cannabis y sus derivados. Se puede incorporar otras plantas o especies prohibidas mediante decreto supremo, a propuesta del Ministerio del Interior o en forma conjunta con sectores o instituciones competentes.
- El artículo 9 del Decreto Legislativo 1241, establece que, la autoridad competente del Gobierno Central, Regional o Local, según corresponda, levanta los registros catastrales y topográficos de las áreas de cultivo de su demarcación, que sirve para identificar a los propietarios o poseionarios de terrenos donde se puedan descubrir cultivos ilegales de coca en resiembra, amapola o adormidera de la especie *papaver somniferum* o de marihuana de la especie *cannabis sativa*; así como laboratorios rústicos de elaboración de drogas y pistas de aterrizaje clandestinas.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

- El numeral 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo 1241, señala que, las drogas decomisadas, luego de los exámenes practicados por perito químico de la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional del Perú, son internadas finalmente en los almacenes de la Dirección General Contra el Crimen Organizado o quien haga sus veces, del Ministerio del Interior para efectos de su disposición final. Además, se establece que, la disposición final se ejecuta mediante destrucción por incineración, neutralización, transformación no recuperable u otro método seguro, realizado en acto público organizado por la Dirección General Contra el Crimen Organizado o quien haga sus veces, en presencia de representantes del Ministro del Interior y de la Fiscalía de la Nación, previo pesaje y análisis practicado por profesional químico o perito especializado del Ministerio del Interior y de la Dirección de Criminalística de la Policía Nacional del Perú.
- El numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1241, señala que, la lista de drogas tóxicas, sean estas estupefacientes o sustancias psicotrópicas, se encuentran establecidas en los cuadros anexos de las convenciones supranacionales y en el ámbito local, en las Listas Anexas al Decreto Ley 22095, Ley de represión del tráfico ilícito de drogas, y al Reglamento de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias sujetas a fiscalización sanitaria, aprobado por Decreto Supremo 023-2001-SA. El cambio o modificación de las listas contenidas en el citado decreto supremo, así como la incorporación o retiro de los estupefacientes o sustancias psicotrópicas, es a propuesta del Ministerio de Salud y requiere opinión del Ministerio del Interior a

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

través de la Dirección General Contra el Crimen Organizado y la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú.

- El numeral 14.2 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1241, establece que, el retiro o incorporación de sustancias a las listas, se realiza a propuesta del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General Contra el Crimen Organizado y previa opinión técnica de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú. Las actividades relacionadas con las citadas sustancias químicas, se encuentran controladas conforme con las normas administrativas respectivas.
- El numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1241, dispone que, la lista de Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) se encuentra contenida en el "Programa Mundial Smart" de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) u otros programas pertinentes. La lista de Nuevas Sustancias Psicoactivas se aprueba mediante Resolución Ministerial del Ministerio del Interior, a propuesta de la Dirección General Contra el Crimen Organizado contando con la opinión técnica de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, la actualización sigue el mismo procedimiento.
- El literal j) del artículo 15 del Decreto Legislativo 1241, se establece que, la Policía Nacional del Perú en cumplimiento de su finalidad fundamental a través de sus unidades especializadas es la entidad encargada de prevenir, investigar y combatir el delito de tráfico ilícito de drogas, en sus diversas manifestaciones, por lo que tiene por función acudir en forma inmediata al lugar en donde la autoridad o los ciudadanos mantienen en arresto ciudadano a presuntos implicados en delito de tráfico ilícito de drogas, a fin de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

asumir competencia, procediendo a ejecutar las diligencias conforme con el presente Decreto Legislativo y el Código Procesal Penal.

- El artículo 19 del Decreto Legislativo 1241, señala que, la Marina de Guerra del Perú, en observancia de su misión constitucional de resguardar la defensa y la soberanía nacional, dentro de la jurisdicción del dominio marítimo del Estado, en los puertos del litoral nacional; así como en los puertos fluviales y lacustres existentes en las zonas de producción coccaleras o de adormidera y su área de influencia, que sirvan para la elaboración ilegal de drogas del país, en apoyo a la Policía Nacional del Perú, intercepta embarcaciones nacionales o extranjeras a efecto de establecer su identificación y destino final. Si como consecuencia de dicha participación, se aprecia indicios del delito de tráfico ilícito de drogas, este hecho es puesto de inmediato en conocimiento de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público para los efectos de Ley.
- El **artículo 3** modifica los artículos 296, 298 y 299 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, conforme a lo siguiente:
 - El artículo 296 del Código Penal, establece que, el que promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, sean estupefacientes, sustancias psicotrópicas o nuevas sustancias psicoactivas, mediante actos de fabricación o tráfico será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1), 2) y 4). Además, el que posea drogas tóxicas, sean estupefacientes, sustancias psicotrópicas o nuevas sustancias psicoactivas, para usos ilegales,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de doce años y con ciento veinte a ciento ochenta días-multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1) y 2).

- El numeral 298.1. del artículo 298 del Código Penal, dispone que, la pena será privativa de libertad no menor de tres ni mayor de siete años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días-multa cuando: la cantidad de droga tóxica elaborada, fabricada, extractada, preparada, comercializada, entregada a terceros o poseída para usos ilegales por el agente no sobrepase los cincuenta gramos de pasta básica de cocaína y derivados ilícitos, veinticinco gramos de clorhidrato de cocaína, cinco gramos de látex de opio o un gramo de sus derivados, cien gramos de marihuana o diez gramos de sus derivados o dos gramos de éxtasis, conteniendo Metilendioxianfetamina - MDA, Metilendioximetanfetamina - MDMA, Metanfetamina o sustancias análogas.
- El artículo 299 del Código Penal, establece que, la posesión de droga tóxica no es punible, siempre que se encuentre destinada al propio e inmediato consumo, en cantidad que no exceda de cinco gramos de pasta básica de cocaína, dos gramos de clorhidrato de cocaína, ocho gramos de marihuana o dos gramos de sus derivados, un gramo de látex de opio o doscientos miligramos de sus derivados o doscientos cincuenta miligramos de éxtasis, conteniendo Metilendioxianfetamina - MDA, Metilendioximetanfetamina - MDMA, Metanfetamina o sustancias análogas.
- El **artículo 4** dispone que, la implementación del Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto de las instituciones públicas involucradas, por lo cual no irroga recursos adicionales al Tesoro Público.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

- El **artículo 5** señala que, el Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe), y en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.gob.pe/minjus). y el Ministerio del Interior (www.gob.pe/mininter), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- El **artículo 6** señala que, el Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Interior y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos
- La **Primera Disposición Complementaria Final** faculta la creación de Grupos Operativos Especiales de Tarea Conjunta Antidrogas - GOETCA, compuestos por secciones de puertos y aeropuertos, con el objeto de desarrollar tareas conjuntas, compartiendo información y facultades para el desarrollo de las operaciones antidrogas, y el Grupo de Análisis Especial de Información de sustancias químicas controladas (GAEISSQQ); en el marco de organización del Estado.
- La **Segunda Disposición Complementaria Final** señala que, las Unidades Especializadas Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, están facultadas a realizar operaciones antidrogas en reservas indígenas o territoriales con sujeción a Ley 28736, ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y normas conexas.
- La **Tercera Disposición Complementaria Final** establece que, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Interior, se actualiza el Reglamento del Decreto Legislativo 1241.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

- La **Única Disposición Complementaria Derogatoria** dispone derogar el artículo 68 del Decreto Ley 22095, Ley de represión del tráfico ilícito de drogas.

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”.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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁴.

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”.⁵ 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 (...)*”.⁶

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.

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

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ 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.

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁶ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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”***⁷, 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”*⁸.

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)⁹, 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*

⁷ 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.

⁸ Ídem.

⁹ 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 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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”¹⁰.

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 República¹¹.

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 legislativa¹².

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)¹³.

¹⁰ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹¹ 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.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹³ 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 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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. |

Cuadro de elaboración propia

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

implícita¹⁴. 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, por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de ley referida, dentro de los alcances de lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de setiembre de 2024.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1592

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

¹⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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”.***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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 el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1592 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 14 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día 14 de diciembre de 2023, mediante el Oficio 391-2023-PR; es decir, dicho decreto legislativo cumple 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, 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, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 23 de setiembre de 2024, en la que se estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1592 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 14 de diciembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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 evidencia¹⁵. A continuación, procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1592 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) 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 noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos. El primero versaba sobre seguridad ciudadana; el segundo, versaba sobre gestión del riesgo de desastres; el tercero sobre infraestructura social y calidad de proyectos, y el cuarto versaba sobre fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

¹⁵ 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 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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

Cuadro 2

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1592

| MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31880 | AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS |
|--|---|
| SEGURIDAD CIUDADANA, GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-NIÑO GLOBAL, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CALIDAD DE PROYECTOS Y MERITOCRACIA | <p>“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas</p> <p>2.1. En materia de seguridad ciudadana (...)</p> <p>2.1.3. Lucha contra la delincuencia y crimen organizado (...)</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</p> |

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

| | |
|--|---|
| | 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. |
|--|---|

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1592 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 tiene por objeto actualizar el marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas - TID, a través de la modificación del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, con la finalidad de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación del tráfico ilícito de drogas, en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

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 numeral 2.1. de su artículo 2, en lo concerniente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana vinculado a la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1592 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

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, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **literal c) del sub numeral 2.1.3. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley 31880**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para establecer un marco normativo para la infraestructura social y calidad de proyectos.

Cabe resaltar que, tal como lo ha detallado la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, existe una necesidad de tal regulación pues el problema público identificado es el siguiente:

“(…)

El tráfico ilícito de drogas es una de las actividades ilegales más lucrativas y rentables en el mundo, por tanto una atractiva forma de obtener pingües ganancias con poco esfuerzo y menor riesgo, convirtiéndose en el principal generador de activos que se reinsertan en la economía formal, que incita a sus actores a la búsqueda constante de métodos para burlar la Ley o derribar por cualquier medio, las barreras que se opongan a sus verdaderos intereses, incrementando su peligrosidad más allá de los riesgos contra la salud

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

pública, por la cual, todos los países del orbe han emprendido la lucha desde distintos enfoques, inicialmente de tipo económico.

El tráfico ilícito de drogas es un delito leve que socaba los cimientos de la sociedad, afectando una serie de bienes jurídicos, plenamente identificados la salud y seguridad públicas, así como la libertad personal, cuando media la coacción; de tal modo, que todas las naciones del mundo han adoptado una política prohibicionista regidos por tres normas fundamentales de carácter universal, como son la Convención Única de las Naciones Unidas de 1961 enmendada el año 1972, la Convención de Viena de 1971 y la Convención de Naciones Unidas de 1988.

El Perú no es ajeno a esta realidad, con un alto nivel de consumo y un infortunado segundo puesto en la escala de países productores de hoja de coca, materia prima para la elaboración ilegal de la cocaína, droga tóxica con mayor índice de tráfico ilícito en nuestro medio, por su producción diseminada, generando un alto riesgo y peligro abstracto contra la salud pública nacional e internacional, por lo cual merece el máximo reproche social, tanto así, que hasta la Constitución Política prevé su combate y sanción en el artículo 8.

(...)

Los índices de consumo de drogas también se han incrementado en los últimos años, con mucha razón al aumentar la superficie cocalera, que con las 95,006 has, podría superar las mil toneladas de cocaína, de las cuales un estimado del 5% podría estar dirigida al ámbito interno, siendo cinco las más conocidas, tales como pasta básica de cocaína, clorhidrato de cocaína, látex de opio, marihuana y éxtasis; no obstante que se trafica también con otros estupefacientes y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

sustancias psicotrópicas enunciadas en los catálogos internacionales y nacionales, así como, con otras llamadas nuevas sustancias psicoactivas”¹⁶.

En función a lo señalado en la exposición de motivos, se debe tener en cuenta que, el modus operandi en los diferentes eslabones se ha perfeccionado con el tiempo y alcanzando sofisticación para obtener mayor rendimiento económico. Inclusive las organizaciones criminales que se dedican al tráfico ilícito de drogas en el Perú han variado sus estructuras complejas y jerarquizadas, que les permitirá obrar con compartimentaje entre niveles para efectos de guardar reserva, dando paso a un sistema de organización flexible, especializada por segmentos, que aplica la tercerización y el empleo de “*free lancers*”, que ya no pertenecen a la organización ni le deben fidelidad o exclusividad.

Este es el caso de las microorganizaciones que activan el segmento llamado la “*subida*” por ejemplo, que opera en el puerto del Callao en donde buscan hegemonía por la materia, más que por el territorio; las cuales por un estipendio entre mil a tres mil dólares por kilogramo de cocaína, se dedican a recibir la droga de otras organizaciones con la finalidad de introducirla en algún contenedor, a través de diversos mecanismos y explotación de la información sensible obtenida de fuente directa, para luego servirse como parásito hasta que llegue a otro puerto en el extranjero, en donde extraen la droga.

De manera tal que, el decreto legislativo busca “(...) ***aclarar y actualizar conceptos, funciones y competencias en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, permitiendo a las entidades públicas avocarse a las naturales***

¹⁶ Exposición de motivos, pp. 3-4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

competencias asignadas por la norma constitucional y jurídicas vigentes, que pueda traer como resultado mayor eficacia en el ejercicio funcional de la entidad competente, fiable y con reconocimiento internacional, como es la Dirección Antídrogas de la Policía Nacional, que en muchas ocasiones se ve limitada en su labor, por limitaciones que carecen de sentido, en comparación con el beneficio que recibirá la sociedad, en caso de un trabajo exitoso¹⁷.

Por lo tanto, y dentro del margen de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo, este poder del Estado actuó conforme a la facultad legislativa delegada sobre la materia “*seguridad ciudadana – lucha contra la delincuencia y crimen organizado*”, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades¹⁸; cabe señalar que, el margen de discrecionalidad se ha materializado en el decreto legislativo materia de análisis a través de la actualización del marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas – TID, siendo este su objeto, por lo que, se encuentra acorde a las facultades delegadas por la norma autoritativa sobre dicha materia. De manera tal que, lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1592 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1592 **se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades**

¹⁷ Ibidem, pp. 36.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

legislativas al Poder Ejecutivo; en consecuencia, sí cumple con 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 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”*¹⁹.

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

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional²⁰.

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 *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable²¹. El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica²².

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1592 tiene por objeto actualizar el marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas - TID, a través de la modificación del Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, con la finalidad de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación del tráfico ilícito de drogas, en la lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

En la exposición de motivos del referido decreto legislativo se especifica que, en los últimos años, una intensa actividad con ciertas sustancias que tienen atributos de drogas, que no se encuentran clasificadas como tales, ergo, son drogas impropias, porque fueron adaptadas a su uso debido a sus propiedades psicoactivas, al encontrarse en el mercado por sus fines distintos, como ocurre

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

con el producto veterinario “ketamina”, que ilegalmente es empleado como depresor luego de la cristalización del medicamento líquido o por su empleo como componente del denominado tucibi o cocaína rosada, que es una mezcla con diferentes sustancias, no necesariamente bajo la fórmula 2CB, del cual procede su nombre²³.

Además, se precisa que, **“(…) la lucha contra el tráfico ilícito de drogas es universal y se encuentra respaldada de manera específica por tres Convenios de Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 ratificados por el Estado, además, la Convención de Palermo sobre la delincuencia organizada transnacional; y precisamente por tal motivo, la Constitución Política del Perú establece en el artículo 8, como deber del estado, el combate del tráfico ilícito de drogas, bajo distintas modalidades en virtud de las normas jurídicas que son transversales a otras, empezando por el vigente Decreto Ley 22095 y terminando por el Decreto Legislativo 1241”²⁴.**

En la línea de lo expuesto, se debe señalar que, la droga no es una mercancía bajo control, sino un objeto material del delito, cuya investigación especializada se realiza en el marco del Decreto Legislativo 1241 y el Código Procesal Penal, tratándose de un ilícito pluriofensivo, por lo cual los diferentes Estados, en torno a la actividad de exportación, adoptan mecanismos ágiles destinados a su detección temprana a efectos que no contamine la actividad industrial y comercial exportadora, que en muchas ocasiones ha traído consigo la utilización de la carga como medio para el tráfico internacional de drogas, como vienen reclamando con suma frecuencia, los diferentes gremios exportadores, porque es un latente problema.

²³ Exposición de motivos, pp. 7.

²⁴ Ibidem, pp. 11

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

En tal sentido, se puede advertir que, conforme el decreto legislativo, ***“(…) las normas dictadas en su momento, son eficaces generalmente por el factor sorpresa, hasta que los sujetos interesados se percatan de la existencia de algunos vacíos para ser usados a su favor, o adaptarse de tal modo que se mimetizan en la actividad económica y social, dificultando la labor de la autoridad competente, deviniendo en necesaria la actualización normativa, acorde con la nueva realidad criminógena”***²⁵.

Asimismo, ***“(…) el desgaste normativo se presenta también por el surgimiento de otros fenómenos transversales que cambian el panorama, como es el caso de la tecnología, en forma especial de la información y las comunicaciones, que tanto como son provechosas para el desarrollo de la humanidad, también son utilizadas para amparar los actos ilícitos, al margen de la maquinaria defensiva, que hacen uso frente a los cargos que les son imputados, en razón de la alta capacidad económica que disponen, y por último, la influencia del delito transnacional, que ha elevado la intensidad de los eventos criminógeno”***²⁶.

Así, este decreto legislativo se alinea con los preceptos constitucionales, toda vez que, aspira a llenar vacíos generados por las circunstancias descritas en materia de inseguridad ciudadana, a fin de permitir un mejor funcionamiento del sistema y lograr el combate efectivo del tráfico ilícito de drogas establecido en el artículo 8 de la Constitución Política del Perú, por lo que, el nuevo escenario propende aclarar el doble rol misional de la Policía Nacional acorde con el artículo 166 de la Constitución Política, por un lado, como titular de la tutela del

²⁵ Exposición de motivos, pp. 34.

²⁶ Ídem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

orden interno y por otro, como integrante del sistema penal nacional, que participa en la persecución del delito de tráfico ilícito de drogas, que en ambos casos ejecuta en marco distinto, correspondiendo el primero al derecho administrativo y el segundo al procesal penal.

También es preciso señalar que, el literal c) del sub numeral 2.1.3. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley 31880 (norma autoritativa), no habilita de forma expresa a modificar el Código Penal, referente a sus artículos 296 (Promoción, favorecimiento o facilitamiento del consumo ilegal de drogas tóxicas), 298 (Formas atenuadas de elaboración, comercialización y posesión) y 299 (Posesión no punible) como si lo ha dispuesto el decreto legislativo materia de control político; sin embargo, este decreto legislativo ha procurado incorporar como objeto material del delito a las nuevas sustancias psicoactivas, como tipo penal, debiendo recurrirse a las normas de remisión internacional o nacional para su comprensión; inclusive, esta normatividad internacional ya se encuentra definida en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1241, aprobado por DS N° 006-2016-IN, toda vez que, este Reglamento nos conduce a dispositivos normativos de carácter internacional, por lo que, resulta coherente con nuestro ordenamiento jurídico que la actualización del marco normativo sobre tráfico ilícito de drogas – TID incluya a los artículos mencionados inicialmente del Código Penal, ya que, se evoca como aquel instrumento de *última ratio* que adecúa las disposiciones específicas reguladas en el Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, dentro de su sistema jurídico (derecho penal), por lo que, esta modificación coadyuva al cumplimiento de la lucha y sanción del Estado contra el tráfico ilícito de drogas conforme el artículo 8 de la Carta Magna, citado en el párrafo que precede.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

En tal sentido, el presente Decreto Legislativo se enmarca en lo dispuesto por el literal c) del sub numeral 2.1.3. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley 31880, que faculta al Poder Ejecutivo legislar en la materia relativa a la seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia y crimen organizado. Por lo tanto, encontrándose vigente el presente decreto legislativo, se concluye que el Decreto Legislativo 1592 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas, por lo que, **esta Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.**

V. CUADRO DE RESUMEN

La evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3
 Control formal y sustancial de la norma evaluada**

| CONTROL FORMAL | |
|-----------------------------|---|
| Requisitos formales | Cumplimiento de requisitos formales |
| Plazo para dación en cuenta | <p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1592 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 14 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo 14 de diciembre de 2023, mediante el Oficio 391-2023-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el</p> |

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

| | |
|---|---|
| | literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. |
| Plazo para la emisión de la norma | <p>✓ Sí cumple.</p> <p>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, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 23 de setiembre del 2024, estableciéndose el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1592 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 14 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.</p> |
| CONTROL SUSTANCIAL | |
| Requisitos sustanciales | Cumplimiento de requisitos sustanciales |
| Constitución Política del Perú. | <p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p> |
| 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, | <p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1592 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal c) del sub numeral 2.1.3. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley 31880.</p> |

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1592, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1241, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, Y EL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 635.

| | |
|---|--|
| infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia | |
|---|--|

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1592, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, y el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, **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.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima,