

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

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 1574, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, que regula el control de Identidad Policial.

El presente informe fue aprobado por **unanimidad** en la Primera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, realizada el 02 de octubre de 2024, con los votos favorables de los señores congresistas Moyano Delgado Martha, Aguinaga Recuenco Alejandro, Balcázar Zelada José María, Echaiz de Núñez Ízaga Gladys, Flores Ramírez Alex, Marticorena Mendoza Jorge, Muñante Barrios Alejandro, Quiroz Barboza Segundo y Ventura Ángel Héctor. Se aprobó con dispensa del trámite de aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1574, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, que regula el control de Identidad Policial, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el jueves 5 de octubre de 2023.

Mediante el Oficio 314-2023-PR, el presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1574, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 5 de octubre de 2023.

Finalmente, a través del Oficio 0265-2023-2024-CCR/CR, de fecha 6 de octubre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1574 tiene cuatro artículos, los cuales se detallan a continuación:

- El artículo 1 menciona que el decreto legislativo examinado tiene por objeto modificar el Nuevo Código Procesal Penal aprobado por el Decreto Legislativo 957.
- El artículo 2 dispone la modificación del numeral 4 del artículo 205 del Nuevo Código Procesal Penal en los términos siguientes:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

"Artículo 205 Control de identidad policial.

1. La Policía, en el marco de sus funciones, sin necesidad de orden del Fiscal o del Juez, podrá requerir la identificación de cualquier persona y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, cuando considere que resulta necesario para prevenir un delito u obtener información útil para la averiguación de un hecho punible. El intervenido tiene derecho a exigir al Policía le proporcione su identidad y la dependencia a la que está asignado.

2. La identificación se realizará en el lugar en que la persona se encontrare, por medio del correspondiente documento de identidad. Se deberá proporcionar al intervenido las facilidades necesarias para encontrarlo y exhibirlo. Si en ese acto se constata que su documentación está en orden, se le devolverá el documento y autorizará su alejamiento del lugar.

3. Si existiere fundado motivo que el intervenido pueda estar vinculado a la comisión de un hecho delictuoso, la Policía podrá registrarle sus vestimentas; equipaje o vehículo. De esta diligencia específica, en caso resulte positiva, se levantará un acta, indicándose lo encontrado, dando cuenta inmediatamente al Ministerio Público.

4. En caso no sea posible la exhibición del documento de identidad, según la gravedad del hecho investigado o del ámbito de la operación policial practicada, se tendrá en cuenta las siguientes disposiciones:

4.1. Se conducirá al intervenido a la Dependencia Policial más cercana para exclusivos fines de identificación, pudiéndose tomar las impresiones dactilares del intervenido y constatar si registra alguna requisitoria. Este procedimiento, contado desde el momento de la intervención policial, no puede exceder de cuatro horas en el caso de ciudadanos nacionales, luego de las cuales se le permitirá retirarse.

4.2. Para el caso de extranjeros, excepcionalmente el procedimiento descrito en el numeral anterior no puede exceder de doce horas para su plena identificación, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

4.2.1. Si después de efectuada la comprobación de la identidad de las personas, se verifica que tienen antecedentes policiales, penales o judiciales en su país de origen o de cualquier otro país, se pondrá en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Migraciones, para que proceda conforme Ley.

4.2.2. Si después de efectuada la comprobación de la identidad de las personas, se verifica que tienen requisitorias vigentes u órdenes de captura internacional, se procederá a su detención conforme a ley.

4.2.3. Si el extranjero intervenido está presuntamente vinculado a la comisión de un hecho delictuoso y antes de que concluya el plazo de doce horas, sin que se haya obtenido la información de autoridades nacionales, consulares del país de origen según sea el caso, y de los órganos de cooperación policial internacional para comprobar su identidad, la Policía pondrá en conocimiento del Ministerio Público tal

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

situación, el que podrá solicitar ante el Juez de la Investigación Preparatoria las medidas coercitivas correspondientes. En caso contrario, corresponde que al intervenido se le permita retirarse.

4.2.4. La Policía deberá informar sin retraso a la Oficina Consular competente a solicitud del ciudadano extranjero intervenido. En todos los casos la Policía deberá llevar Libro-Registro en el que se hace constar las diligencias de identificación realizadas en las personas, así como los motivos y duración de las mismas.

4.3. En los casos descritos en los numerales 4.1. y 4.2. precedentes, el intervenido no podrá ser ingresado a celdas o calabozos ni mantenido en contacto con personas detenidas, y tendrá derecho a comunicarse con un familiar o con la persona que indique. La Policía deberá llevar, para estos casos, un Libro-Registro en el que se harán constar las diligencias de identificación realizadas en las personas, así como los motivos y duración de las mismas.

5. Siempre que sea necesario para las finalidades del juicio o para las finalidades del servicio de identificación, se pueden tomar fotografías del imputado, sin perjuicio de sus huellas digitales, incluso contra su voluntad -en cuyo caso se requiere la expresa orden del Ministerio Público-, y efectuar en él mediciones y medidas semejantes. De este hecho se levantará un acta.”

- El artículo 3 está relacionado a la implementación de la medida, la cual se financiará con cargo al presupuesto de las instituciones públicas involucradas, por lo cual no irroga recursos adicionales al Tesoro Público.
- Finalmente, el artículo 4 es respecto a que el decreto legislativo es refrendado por presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, la ministra de Relaciones Exteriores y el ministro del Interior.
- De acuerdo con su artículo 1, tiene como objeto establecer medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica, así como a la modernización de la gestión de las inversiones.

III. MARCO CONCEPTUAL

Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político:

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.
- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos —en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación**¹.

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".²

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:

"[...] En 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

¹TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

²López 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 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]³

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 Ejecutivo⁴ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁵

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁶. 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.”⁷

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”.⁸ 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 (...)”***.⁹

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***

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

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

⁹ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución¹⁰, 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.”¹¹

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)¹², 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.”***¹³

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.¹⁴

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

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la

¹⁰ 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.

¹¹ Ídem.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹³ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁴ 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, 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 cuales 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 este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹⁵

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).¹⁶

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:

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁶ 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 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

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.¹⁷ 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, fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de setiembre de 2023.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1574:

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1574, conforme a las siguientes secciones:

4.1. *Aplicación del control formal (dos tipos):*

¹⁷ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

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”.***

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 del 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 1574 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 5 de octubre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 314-2023-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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

Al respecto, debe considerarse que la Ley N° 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 el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, 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 1574 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 5 de octubre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos):

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁸ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1574 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

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

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos. El primero versa sobre materia de seguridad ciudadana, el segundo sobre gestión de riesgos de desastres, la tercera materia sobre infraestructura social y calidad de proyectos y la cuarta materia sobre el fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

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

¹⁸ 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 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

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
2.1 En materia de seguridad ciudadana	2.1.1 Seguridad ciudadana
	2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado.
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú.
	2.1.5 Control migratorio.
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector Interior.
2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres.	
2.3 En materia de infraestructura social y calidad de proyectos.	
En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.	

Elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1574 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 señalaba que este tenía como objeto modificar el Nuevo Código Procesal Penal aprobado por el Decreto Legislativo 957.

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 numeral 2.1.5 del artículo 2 de la mencionada ley. En efecto, el referido literal habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1 En materia de seguridad ciudadana:

(...)

2.1.5 Control migratorio

Fortalecer el marco normativo en materia migratoria, con especial incidencia en las siguientes normas:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

(...)

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.

(...)”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1574 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Margen 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, **se encuentra dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas, en consecuencia, sí cumple con el margen de apreciación.**¹⁹

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;

¹⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”²⁰

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.”²¹

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.²² El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²³

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1574 es modificar el Nuevo Código Procesal Penal aprobado por el Decreto Legislativo 957.

Al respecto, debemos señalar que las medidas adoptadas optimizan la lucha contra la criminalidad, impactando positiva y directamente en el derecho a la vida, a la integridad moral, psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar del ciudadano, derechos contenidos en el numeral 1 del artículo 2 de nuestra Carta Fundamental. Y es que al permitir a la Policía Nacional del Perú poder tomar las impresiones dactilares del intervenido y constatar si registra antecedentes o no, así como en el caso de extranjeros tenerlos detenidos hasta 12 horas para su plena identificación, facilitará una lucha frontal contra el hampa internacional que se encuentra enquistado en nuestro país, afectando el bienestar social y desarrollo de millones de peruanos.

Siguiendo esta línea argumentativa, esta honorable Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

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 1574, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, que regula el control de Identidad Policial, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el jueves 5 de octubre de 2023. Mediante el Oficio 314-2023-PR, la presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1574, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el mismo 5 de octubre de 2023, 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 literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano", 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 1574 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 5 de octubre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

<p>Ley autoritativa, Ley N° 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.</p>	<p>✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1574 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 numeral 2.1.5 del artículo 2 de la Ley 31880.</p>
---	---

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1574, Decreto Legislativo que modifica el nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957, que regula el control de Identidad Policial, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con 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, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 2 de octubre de 2024.

MARTHA MOYANO DELGADO
 Presidenta



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la
Commemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO

JOSÉ MARÍA BALCÁZAR ZELADA

GLADYS ECHAIZ DE NÚÑEZ ÍZAGA

ALEX RANDÚ FLORES RAMÍREZ

RAÚL CUTIPA CCAMA VICTOR

MARTICORENA MENDOZA JORGE



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la
Commemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1574, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 957, QUE REGULA EL CONTROL DE IDENTIDAD POLICIAL.

ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ

HÉCTOR VENTURA ÁNGEL