

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

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 1658, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento.

El presente informe fue aprobado por **MAYORÍA** en la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 19 de marzo de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y, con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

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 Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1658, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

su funcionamiento, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 20 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 248-2024-PR, la Presidenta de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1658, el cual recibido en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República en la misma fecha. Seguidamente, el mismo día fue decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento para su respectivo estudio y dictamen.

Finalmente, a través del Oficio N° 0191-2024-2025-CCR/CR, 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 N° 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO:

El Decreto Legislativo 1658, tiene siete artículos y una Única Disposición Complementaria Final. De acuerdo con su artículo 1, tiene como objeto modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, para adecuar las terminologías vigentes respecto del proceso de formulación, actualización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que responden al fenómeno criminológico.

El artículo 2 establece, por finalidad, optimizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Criminal en relación con la gestión de las políticas públicas que busca comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad y mejorar la gestión de la información criminológica que contribuya a una

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

adecuada planificación, articulación, supervisión y seguimiento de las políticas públicas que responden al fenómeno criminológico.

El artículo 3 dispone la modificación de los artículos 2, 4, 5, 7 y la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, relativo a las correcciones a la composición del Consejo de Política Criminal, reforzamiento de las atribuciones de dicho consejo respecto al estudio del fenómeno criminal, diseño de instrumentos para el seguimiento de la política criminal, formulación de políticas y estrategias previa propuesta de los diversos sectores del sistema de justicia, así como realizar evaluaciones periódicas del sistema penal para proponer su adecuación a la política criminal del Estado y emitir informes técnicos no vinculantes que analicen el grado de adecuación de la política criminal del Estado.

Además, también se refuerzan el carácter no vinculante y la naturaleza de los informes técnicos, se brinda mayor regulación a la información proporcionada al Consejo Nacional de Política Criminal y se establece que los informes técnicos emitidos antes a la adecuación en mención deberán tener en consideración tener en consideración de manera especial el criterio de prevención de delitos, y a la reeducación, rehabilitación y reinserción del condenado a la sociedad a los que se refiere el inciso 22 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

El artículo 4 de la norma sujeta a control incorpora el artículo 8 en la Ley 29807, respecto al carácter de los acuerdos del Consejo Nacional de Política Criminal, los cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que la integran en función a sus competencias. También establece que la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Criminal informa los acuerdos que este adopte al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), a fin de ser informados en las sesiones de este último.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

El artículo 5 establece que, la implementación de lo establecido en el Decreto Legislativo 1658 se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Por su parte, el artículo 6 regula la publicación de la norma y el artículo 7 menciona que el decreto es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final establece que, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dentro de los noventa (90) días calendario de publicada la presente norma, aprueba el Decreto Supremo que actualiza el reglamento de la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2012-JUS, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. 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:

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

- 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 delegación¹.**

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

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

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

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 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 temporal⁵.

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁶. Esto es así porque:

² 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.

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.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

“(…) 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 expresamente regulado por la regla de***

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.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

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

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.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República¹⁴.

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 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.

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.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

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 legislativa¹⁵.

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:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
--	---------------------	-----------------------	---------------------

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.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	• 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 implícita¹⁷. 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.

Asimismo, 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.

Finalmente, en el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa (90) días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de julio de 2024.

¹⁷ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1658

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1658, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

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

“Artículo 90.

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

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.***
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.***
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el***

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

***marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso,
recomienda su derogación o su modificación para subsanar el
exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad
política de los miembros del Consejo de Ministros”.***

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de 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 1658 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 20 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 248-2024-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 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio del 2024, en la que se estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1658 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de setiembre del 2024, 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 evidencia¹⁸. A continuación, procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1658 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 días calendario, en diez ámbitos. El primero versaba sobre el fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos; el segundo, versaba sobre la calidad de la inversión pública; el tercero, versaba sobre el fortalecimiento de la actividad empresarial del Estado; el cuarto, versaba sobre la reducción de costos

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

de transacción; el quinto, versaba sobre el acceso y competencia en servicios financieros; el sexto, versaba sobre equilibrio fiscal; el séptimo, versaba sobre materia tributaria; el octavo, versaba sobre política criminológica y penitenciaria; el noveno, versaba sobre desarrollo urbano, habilitación urbana y de suelos, acceso a viviendas y para la intervención estratégica en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay, y, el décimo, versaba sobre seguridad y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.

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

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32089 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos.	
2.2. Mejora de la calidad de la inversión pública.	
2.3. Fortalecimiento de la actividad empresarial del Estado.	
2.4. Reducción de costos de transacción.	
2.5. Acceso y competencia en servicios financieros.	
2.6. Equilibrio fiscal.	
2.7. Tributaria.	
2.8. Política criminológica y penitenciaria.	
2.9. Desarrollo urbano, habilitación urbana y de suelos, acceso a viviendas y para la intervención estratégica en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay.	
2.10. Seguridad y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.	

Cuadro de elaboración propia

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1658 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

De acuerdo con su artículo 1 del referido decreto legislativo, tiene como objeto modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, para adecuar las terminologías vigentes respecto del proceso de formulación, actualización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que responden al fenómeno criminológico. Asimismo, fue emitido en el marco normativo del sub numeral 2.8.3 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089, en la cual, se faculta al Poder Ejecutivo a modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento en relación con la gestión de las políticas públicas que buscan comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad, conforme es de verse a continuación:

***“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas
(...)***

2.8. Política criminológica y penitenciaria

2.8.3. Modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento en relación con la gestión de las políticas públicas que buscan comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad”.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1658 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

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 **sub numeral 2.8.3 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento en relación con la gestión de las políticas públicas que buscan comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad.

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

“(…) el recrudecimiento de la violencia en la región y la aparición de fenómenos delictivos y sociales de mayor complejidad. (...) Es por esta razón que tras la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana con la publicación de la Ley 27933 como primera respuesta para solucionar el problema de la violencia delictiva en el país, el 12 de febrero del 2003, se han ido elaborando políticas en materia de la criminalidad con fines preventivos y de control en el Estado peruano de forma paulatina, tras instalar al habitante de la ciudad como actor

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

***clave en la administración del problema del delito, al ser ahora
observado como objeto y sujeto de las políticas de seguridad”¹⁹.***

Es así que, el 30 de noviembre del 2011 se publicó la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, a través del cual se constituye el CONAPOC encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado, analizar el fenómeno social del delito y aprobar las medidas para combatirlo, contribuyendo a reducir los índices de delincuencia, por lo que:

“(…) a 12 años y tras 25 sesiones celebradas a la fecha, se vio necesario realizar un balance del funcionamiento del CONAPOC, a fin de proponer un conjunto de acciones para su mejoramiento organizacional y funcional, [cuyo] (...) balance también permitió evidenciar entre algunos asuntos problemáticos, la necesidad de que el CONAPOC se posicione como un ente que dirija la política criminal, dándole la organicidad necesaria que coadyuve a la optimización de sus funciones. Las recomendaciones planteadas para el cumplimiento de este propósito indicaron evaluar una modificación de Ley N° 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal y su reglamento”²⁰.

Es así, que se demuestra que había una necesidad de legislar sobre la materia antes descrita, con el fin de efectuar modificación a la utilización de la información criminológica por parte del CONAPOC, así como generarla para alcanzar un conocimiento útil, oportuno y riguroso que coadyuve a la política criminal del Estado y contribuir con el uso de la evidencia criminológica en la formulación de la política criminal del Estado peruano, lo que permitirá integrar

¹⁹ Exposición de motivos, pp.2-3.

²⁰ Ibidem, pp.3-4.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

de mejor manera a los miembros del CONAPOC, monitorear los acuerdos asumidos en sesión sobre los avances de las políticas públicas en materia de prevención, control y justicia penal en las instituciones miembro, además de contribuir con la gestión del conocimiento criminológico.

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 denominada política criminológica y penitenciaria, en cumplimiento del principio de balance entre poderes, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades²¹. De manera tal que, lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1658 esta 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 1658 **se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades 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.

²¹ 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>.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

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.”*²²

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.”²³

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 inevitable²⁴. El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica²⁵.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1658, radica en modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, para adecuar las terminologías vigentes respecto del proceso de formulación, actualización, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que responden al fenómeno criminológico.

De igual manera, el referido decreto legislativo busca optimizar el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Criminal en relación con la gestión de las políticas públicas que busca comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad y mejorar la gestión de la información criminológica que contribuya a una adecuada planificación, articulación, supervisión y seguimiento de las políticas públicas que responden al fenómeno criminológico.

Al respecto, debemos señalar que, conforme a la exposición de motivos del citado Decreto Legislativo, el país se enfrenta a desafíos de suma importancia, marcados por la violencia y la aparición de fenómenos delictivos y sociales de mayor complejidad, los cuales se vinculan con las problemáticas arraigadas en el sistema de justicia penal y las demandas incesantes de la ciudadanía para resolver el problema delictivo en el país; por lo que, tras la creación del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), se ha visto necesario realizar un balance del funcionamiento del CONAPOC, a fin de proponer un conjunto de acciones para su mejoramiento organizacional y funcional.

En tal sentido, la propuesta normativa materializada en el Decreto Legislativo materia de control permitirá optimizar las funciones que tiene el CONAPOC en el rol que asume para planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado, la misma que tendrá un impacto directo en la toma de decisiones del Estado en materia criminología frente a los problemas

**PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE
MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON
LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO**

criminológicos que afectan a la sociedad. Asimismo, permitirá una mejor articulación entre sus integrantes²⁶.

Así, el Decreto Legislativo 1658 se encuentra dentro de los parámetros de la Constitución Política del Perú al contribuir con el mantenimiento del orden social y de su seguridad a través de la necesidad de integrar a los miembros del CONAPOC (las instancias que administran el sistema de justicia penal) para hacerle seguimiento a la política criminal del Estado, el monitoreo de los acuerdos asumidos en sesión sobre los avances de las políticas públicas encargadas de la planificación, articulación, supervisión y seguimiento de la política criminal del Estado en las instituciones miembro, además de contribuir con la gestión del conocimiento criminológico.

De igual forma, el decreto legislativo está vinculado con el "Eje 6: Lucha contra la corrupción, orden público y seguridad, y defensa de la soberanía nacional", numeral "6.3 Fortalecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana en el país" de la Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial, aprobado mediante Decreto Supremo 042-2023-PCM, en la medida que optimizar las funciones del CONAPOC repercutirá en la política criminal del Estado que consiste en las medidas dispuestas para enfrentar la criminalidad dedicadas especialmente a la prevención, represión y control del delito²⁷.

Por tanto, 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

²⁶ Ibidem, pp. 7.

²⁷ Ibidem, pp. 16.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

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	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1658 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 20 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 248-2024-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 literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 32089, Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio del 2024 y 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 1658 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de setiembre del 2024, 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.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley 32089, Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1658 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.8.3 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1658, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento, **CUMPLE** con los controles formal y sustancial; de conformidad 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 32089, Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional.

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



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
Conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1658, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29807, LEY QUE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL, CON LA FINALIDAD DE OPTIMIZAR SU FUNCIONAMIENTO

Lima, 19 de marzo de 2025