

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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 N° 1649, Decreto Legislativo que modifica el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, a fin de complementar disposiciones relacionadas con la reproducción no autorizada de las obras audiovisuales dentro las salas de cine o análogos.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

El Decreto Legislativo 1649, Decreto Legislativo que modifica el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, a fin de complementar disposiciones relacionadas con la reproducción no autorizada de las obras audiovisuales dentro las salas de cine o análogos, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 13 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 234-2024-PR, la presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1649, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 13 de setiembre de 2024; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 16 de setiembre de 2024 para su estudio.

Finalmente, a través del Oficio 0184-2024-2025-CCR/CR, 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 Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1649 tiene cuatro artículos. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene como objeto modificar el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en lo referido a los delitos contra los derechos de autor y conexos,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

relacionados con la reproducción no autorizada de películas dentro de las salas de cine o análogos.

- El **artículo 2** dispone que la finalidad del decreto es complementar las disposiciones en materia penal relacionadas con la reproducción no autorizada de películas dentro de las salas de cine o análogos, optimizando el marco normativo a fin de dotar a las autoridades competentes de una herramienta más eficiente para sancionar adecuadamente las vulneraciones al derecho de autor.
- El **artículo 3** modifica el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, detallando que será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años y con treinta a noventa días-multa, el que, con respecto a una obra, una interpretación o ejecución artística, un fonograma o una emisión o transmisión de radiodifusión, o una grabación audiovisual o una imagen fotográfica expresada en cualquier forma, realice alguno de los siguientes actos sin la autorización previa y escrita del autor o titular de los derechos:
 - Modificación total o parcial.
 - Distribución, mediante venta, alquiler o préstamo público.
 - Comunique o difunda públicamente, transmita o retransmita por cualquier medio o procedimiento reservado al titular del derecho.
 - Se incorpora el supuesto de: reproducir total o parcialmente una película por cualquier medio o procedimiento, dentro de las salas de cine o análogos.
 - La reproducción, distribución o comunicación, en mayor número que el autorizado por escrito.

Precisa además que, la pena será de no menor de cuatro años ni mayor de ocho y con sesenta a ciento veinte días multa, cuando el agente la reproduzca total o parcialmente, por cualquier medio o procedimiento y si

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

la distribución se realiza mediante venta, alquiler o préstamo al público u otra forma de transferencia de la posesión del soporte que contiene la obra o producción que supere las dos Unidades Impositivas Tributarias, en forma fraccionada, en un solo acto o en diferentes actos de inferior importe cada uno.

- El **artículo 4** indica que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

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:

- 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

- 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 Política 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 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,

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 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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

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”.⁶ 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 (...)”**.⁷

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

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

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

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas **“en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”**⁸, 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.”⁹

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)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en

⁸ 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.

⁹ Ídem.

¹⁰ 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 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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.”¹¹**

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.¹²

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.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² 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 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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.¹³

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).¹⁴

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ 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 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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 implícita.¹⁵ 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.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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 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. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1649

Esta Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1649, 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de 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 1649 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 13 de setiembre de 2024 e ingresó al

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 234-2024-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 la Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1649 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si 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.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1649 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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 materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1649

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	“2. Materias de la delegación de facultades legislativas: El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas: [...] 2.8. Política criminológica y penitenciaria [...] 2.8.6. Modificar el Código Penal, Decreto Legislativo 635, con la finalidad de tipificar el delito de camcording o filmación no

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

	<p>autorizada de películas dentro de salas de cine o análogos.</p> <p>[...]</p>
--	---

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1649 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1649 tienen como objeto modificar el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en lo referido a los delitos contra los derechos de autor y conexos, relacionados con la reproducción no autorizada de películas dentro de las salas de cine o análogos.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el decreto legislativo 1649 se enmarcan perfectamente en la materia específica señalada en el **subnumeral 2.8.6 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089**, relacionada a modificar el Código Penal, Decreto Legislativo 635, con la finalidad de tipificar el delito de camcording o filmación no autorizada de películas dentro de salas de cine o análogos.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1649 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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 **subnumeral 2.8.6 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para modificar el Código Penal, Decreto Legislativo 635, con la finalidad de tipificar el delito de camcording o filmación no autorizada de películas dentro de salas de cine o análogos.

Y es que tal como se ha verificado, la única modificación legislativa realizada por el decreto legislativo examinado es sobre el artículo 217 del Código Penal, incorporando el delito de camcording.

Ahora bien, la necesidad de dicha modificación se encuentra sustentado en la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, el cual indica que es establecer un adecuado sistema punitivo que sancione la explotación o uso no autorizado de las obras y que sea a la vez suficientemente disuasivo¹⁷. Indica, además, que el camcording es el término que se refiere al acto de reproducción de obras audiovisuales durante su exhibición en las salas de cine o análogos sin contar para ello con la autorización correspondiente del titular de la obra.¹⁸

Es por ello, que este hecho lesivo que fue contemplado oportunamente por el Poder Ejecutivo al momento que solicitó facultades legislativas al Congreso, con

¹⁷ Literal III – ANTECEDENTES – DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA- de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1649, Pagina 3.

¹⁸ Ibidem

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

el fin de dar una respuesta rápida al problema público descrito en el proyecto de ley¹⁹ que dio origen a la ley autoritativa, fue legislado por el Poder Ejecutivo conforme a la discrecionalidad otorgada por el Parlamento en la Ley 32089, 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 facultades²⁰.

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1649 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 1649 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las

¹⁹ Página 162 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 7752/2023-PE:

[...]

Es una realidad que las diversas industrias creativas invierten tiempo y dinero en el desarrollo de los distintos bienes que ponen en el mercado, dentro de los que se encuentran por ejemplo los textos literarios, las obras musicales, las obras audiovisuales, software, obras multimedia, las obras teatrales, etc., los cuales contribuyen al desarrollo no solo cultural y educacional, sino también económico.

En atención a ello existe, tanto a nivel nacional como internacional, legislación en materia de Derecho de Autor que concede el derecho a la explotación o utilización exclusiva de la creación a favor del titular del derecho por un periodo determinado, como la forma idónea para promover e incentivar a los autores y las industrias relacionadas a la creatividad a seguir invirtiendo en el desarrollo de nuevas obras.

Sin embargo, ello por sí solo no es suficiente, pues es necesario establecer un adecuado sistema punitivo que sancione la explotación o uso no autorizada de las obras y que sea a la vez suficientemente disuasivo.

Uno de las conductas más lesivas y perjudiciales a los intereses de los titulares del Derecho de autor es la "piratería", entendida como la obtención de copias no autorizadas de obras de propiedad intelectual que realizan personas y organizaciones de carácter delictivo generándoles a estos, grandes ganancias ilícitas. Constituye un tipo de criminalidad con impacto negativo en la promoción de la creatividad y en el desarrollo de expresiones culturales, desalentando la inversión, que en suma afecta seriamente a la sociedad y al país, desde el punto de vista económico, político, social, jurídico y constitucional en la medida que desconoce derechos fundamentales de los titulares de los derechos de autor y conexos.

[...]

Visto en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgxNTE2/pdf>

²⁰ 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 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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.

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.”²¹

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 [...]”.²²

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

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.²³ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁴

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1649 busca modificar el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en lo referido a los delitos contra los derechos de autor y conexos, relacionados con la reproducción no autorizada de películas dentro de las salas de cine o análogos. Ello con el fin de optimizar el marco normativo a fin de dotar a las autoridades competentes de una herramienta más eficiente para sancionar adecuadamente las vulneraciones al derecho de autor.

Es así, que esta legislación fortalece el numeral 8 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, respecto a que toda persona tiene derecho **a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto.**

Y es que como ya se ha explicado, el camcording es un acto de piratería que vulnera el derecho de autor, reproduciendo (grabando) obras audiovisuales durante su exhibición en las salas de cine o análogos sin contar con la autorización correspondiente del titular de la obra, perjudicando dicha industria.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

Cabe resaltar aquí, que en el derecho de autor el objeto protegido es la obra. Esta es su creación intelectual con características de originalidad, susceptible de ser reproducida o divulgada por cualquier medio conocido o por conocerse²⁵. En el presente caso se demuestra que las disposiciones del decreto legislativo examinado no vulneran la Carta Fundamental, por el contrario, buscan proteger los derechos de autor contemplados en el numeral 8 del artículo 2 de la misma.

Por tanto, la 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:

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

Cuadro 4
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 1649, Decreto Legislativo que modifica el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, a fin de complementar disposiciones relacionadas con la reproducción no autorizada de las obras audiovisuales dentro las salas de cine o análogos, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 13 de setiembre de 2024 y dado cuenta ese mismo</p>

²⁵ GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. "La Constitución Comentada Análisis Artículo por Artículo" TOMO I. Fondo Editorial La Gaceta Jurídica S.A., tercera edición, Lima - Perú, 2015, p.203.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

	día al Parlamento por parte de la presidente de la República, mediante Oficio 234-2024-PR, que fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso. Es así que se cumple la dación en cuenta del decreto legislativo examinado dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a su publicación, de conformidad al 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 32089, publicada el 4 de julio de 2024 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 1649 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 13 de setiembre de 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.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Ley autoritativa, Ley N° 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.	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1649 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.8.6 del numeral 2.8 del artículo 2 de la Ley 32089.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1649, Decreto Legislativo que modifica el artículo 217 del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635, a fin de complementar disposiciones relacionadas con la reproducción no autorizada de las obras audiovisuales dentro las salas de cine o análogos, **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 N° 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.

Lima, 19 de marzo de 2025

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1649, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO PENAL, APROBADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 635, A FIN DE COMPLEMENTAR DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA REPRODUCCIÓN NO AUTORIZADA DE LAS OBRAS AUDIOVISUALES DENTRO LAS SALAS DE CINE O ANÁLOGOS