Proyecto de Ley Nº 1243/2016-CR

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
17 ABR 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de diciembre de 2016.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 4 de abril de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas **Miguel Ángel Torres Morales**, **Gílmer Trujillo Zegarra**, **Lourdes Alcorta Suero**, **Rosa María Bartra Barriga** y **Úrsula Letona Pereyra**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín**, **Luis Galarreta Velarde** y **Edwin Vergara Pinto**, miembros accesitarios de la referida comisión. Votaron en contra el señor Congresista **Mario José Canzio Álvarez**, miembro titular de la referida comisión; y los señores Congresistas **Gino Costa Santolalla**, **Alberto de Belaunde de Cárdenas**, **Marisa Glave Remy**, **Indira Huilca Flores** y **Mauricio Mulder Bedoya**, miembros accesitarios de dicha comisión. Se abstuvo la señora Congresista **Patricia Donayre Pasquel**, miembro titular de la comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 21 de diciembre de 2016, mediante Oficio 261-2016-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el día 22 de diciembre de 2016, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1266 al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; que remitió el informe respectivo, el cual fue presentado, debatido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento.

Sobre el particular, es preciso mencionar que mediante con fecha 29 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano una Fe de Erratas al inciso 9), del numeral 5.2 del artículo 5 y al primer párrafo del numeral 3) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1266.

Asimismo, corresponde indicar que los artículos 5 y 11 del Decreto Legislativo 1266 fueron modificados por el Decreto Legislativo 1339, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos

químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de enero de 2017.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

- "**Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.
  Son atribuciones de la Comisión Permanente:
  1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
  2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
  3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
  4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.
  No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
  5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso".
- "**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:
  1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
  2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]".
- "**Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.
  No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.
  Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.
  El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

2.2. Reglamento del Congreso de la República

- "**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".

2.3. Ley 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

- "**Artículo 1. Objeto de la Ley**
  Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República".
- "**Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas**
  En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:
  [...]
  2. Legislar en materia de seguridad ciudadana, a fin de:
  [...]
  e) Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas.
  [...]
  Las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley aseguran el cumplimiento de lo previsto en los artículos 104 y 101, inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional y la jurisprudencia que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional".

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicho obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos [considerando que las normas se publican en el diario oficial El Peruano, carecería de lógica que se exija solo la presentación del decreto legislativo] al Congreso de la República, se sustenta a nuestro juicio, en lo siguiente:

a. El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
b. Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrán emitir dichos decretos.
c. Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 188, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

3.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la jurisdiccional es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto, es importante destacar que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez[1], magistrado del Tribunal Constitucional[2], para el que sí se exige ser abogado.

---

[1] Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial
"***Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial***
Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], no obstante reconocer la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

> "8. **No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo**. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.
>
> Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política**. Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.
>
> **Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (*cfr.* art. 91 "c" del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario**. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario" [Las negritas son nuestras].

[...]
3. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional".

[2] Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
"***Artículo 11.- Requisitos***
Para ser Magistrado del tribunal se requiere:
[...]
4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercicio la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos [no solo de los congresistas de la República] de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exima de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la "contravención a la Constitución Política" y al "exceso en el marco de la delegación de facultades", impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar un análisis técnico-jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política.

En adición a lo expuesto, se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizado para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; así como a la necesidad de actuar conforme a los principios de predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencia, en análisis de utilidad o necesidad ni en preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el "poder de los votos", sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera, al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica, como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar

técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control la Constitución Política y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

Por tales motivos, al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento recurrirá a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

3.3. Los parámetros que deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa, como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la "materia específica delegada" en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

> "20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas**. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, **que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo**, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley" [Las negritas son nuestras].

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la "materia delegada"? Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC, lo siguiente:

> "- **El principio de conservación de la ley**. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.
> Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.
> - El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual menciona el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, lo siguiente:

> "4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también **el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes**. [...]" [Las negritas son nuestras].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta

admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "*la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado*" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

3.4. Sobre la legitimidad directa de la Comisión de Constitución y Reglamento para recomendar la derogación del decreto legislativo.

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*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 [...]*" (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco, cabría formularse la interrogante sobre si dicha "recomendación" se limita a una finalidad estrictamente informativa, a efectos de que cualquier congresista o grupo parlamentario presente un proyecto de ley que tenga por objeto derogar un decreto legislativo que se haya excedido de los alcances previstos en la ley autoritativa o resulte inconstitucional; o si dicha "recomendación" implica la legitimidad y exigencia a la Comisión dictaminadora para que proponga una fórmula legislativa derogatoria del decreto legislativo.

Sobre el particular, se debe considerar que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se emite como consecuencia del ejercicio de una labor de control parlamentario de un acto normativo del Poder Ejecutivo, esto es, un decreto legislativo. En ese sentido, resulta lógico y coherente con la finalidad del control que como resultado del mismo, se produzca una consecuencia jurídico-política directa a nivel del Congreso de la República, y no solo se emita un documento informativo que pueda servir de insumo para actos posteriores como la presentación de un proyecto de ley.

En esa dirección, se debe considerar que es deber de las entidades públicas salvaguardar y optimizar el principio de seguridad jurídica, por lo que resultaría contrario a dicho principio que el Poder Legislativo, pese a haber concluido a nivel del control parlamentario que un decreto legislativo se encuentra viciado de inconstitucionalidad por contravenir la ley autoritativa y/o directamente la norma constitucional, de manera que se recomienda expresamente su derogación; decida que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tenga un mero carácter informativo y que se debe esperar que se presente y tramite una iniciativa legislativa que tenga por objeto derogar aquel decreto cuya inconstitucionalidad formal o material ya ha sido identificada.

Conforme puede advertirse, la finalidad de los dictámenes que se emiten en el marco del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo, fundamentalmente cuando se advierta que no cumplen con los parámetros fijados en la Constitución Política o -en el caso de los decretos legislativos- en la ley autoritativa, es que se produzcan consecuencias jurídicas con la sola aprobación por el Pleno del Congreso de la República de dichos dictámenes, en el sentido de lo señalado líneas arriba.

En este orden de ideas, para que se puedan materializar los efectos del control parlamentario en aquellos supuestos en los cuales se concluya que un decreto legislativo contraviene la ley autoritativa o la Constitución Política, es necesario que en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se incluya una fórmula normativa que proponga dicha derogación total o parcial del decreto legislativo, así como la restitución de la vigencia de las normas derogadas o modificadas por dicho decreto legislativo, tal como se encontraban redactadas al momento anterior a su emisión, y de ser el caso, se propongan disposiciones complementarias transitorias que precisen cuál será la situación y efectos de los actos que se hayan emitido durante el periodo en el que el decreto legislativo haya estado vigente.

Finalmente, con relación a la aprobación de dicha ley derogatoria como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo, es preciso indicar que ello es consecuencia de dicho procedimiento de control, por lo que nos encontramos ante una norma que sigue un procedimiento legislativo singular o excepcional, toda vez que la fórmula normativa surgirá directamente del dictamen que apruebe la comisión correspondiente, no así de un proyecto de ley. Y ello es así, precisamente, porque es la consecuencia jurídica de un procedimiento de control parlamentario, no así el ejercicio ordinario del derecho funcional o atribución de los congresistas [siempre que reúnan el número de firmas que exige el Reglamento del Congreso] o de los grupos parlamentarios, a presentar iniciativas legislativas.

3.5. La imposibilidad de que la Comisión de Constitución y Reglamento, como consecuencia del ejercicio del control parlamentario modifique directamente el decreto legislativo como regla general

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*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 [...]*" (Las negritas son nuestras).

Sobre el particular, cabría formularse la interrogante sobre si es que, al igual de lo que ocurre con la recomendación de derogación, la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para modificar directamente el decreto legislativo con el dictamen y, en esa dirección, el Pleno del Congreso de la República pueda aprobar la fórmula normativa modificatoria.

Al respecto, se estima oportuno distinguir entre una ley derogatoria y una modificatoria. Si bien ambas innovan el ordenamiento jurídico, la primera aparta o retira del ordenamiento un precepto normativo [el íntegro de un decreto legislativo o alguno de sus artículos o numerales], mientras que la segunda no retira toda la regulación, sino que la complementa, suprime parcialmente o cambia su sentido regulatorio.

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

a. Se debe diferenciar la labor de "control parlamentario" con la "función legislativa" [esta última, que comprende la facultad de modificar una norma con rango de ley]; la primera tiene por objeto, valga la redundancia, verificar o controlar una norma previamente emitida [por un organismo distinto, como el Poder Ejecutivo], siendo que no necesariamente acarreará la modificación o derogación del decreto legislativo; la segunda tiene por objeto único y directo la innovación del ordenamiento jurídico.
b. Mientras que el "control parlamentario", en concreto, el control de los decretos legislativos, se encuentra limitado por dos parámetros de análisis: la Constitución Política y la ley autoritativa; la "función legislativa" sí puede obedecer a criterios más amplios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad pública o política.
c. En el caso del control parlamentario, se trata de un mecanismo **institucional** del Congreso de la República; mientras que en el caso de la tramitación de un proyecto de ley que modifique o derogue un decreto legislativo, se trata de una atribución o "derecho funcional" **individual** de ejercicio colectivo.
d. En el caso del control parlamentario, salvo que se disponga algo específico en la ley autoritativa, será la Comisión de Constitución y Reglamento la encargada de emitir el dictamen, precisamente, sobre la base de la Constitución Política y la ley autoritativa; mientras que en el caso del trámite de una "iniciativa legislativa", ésta no necesariamente será competencia exclusiva y excluyente de la referida comisión [que incluso no tendría que emitir dictamen], ya que la competencia de una comisión para dictaminar se rige por el principio de especialidad y, por lo tanto, dependerá de la materia objeto de regulación.
e. Los decretos legislativos no solo pueden versar únicamente sobre materia de índole constitucional, sino, como ocurre en el presente caso, pueden recaer sobre materias tales como economía, vivienda, agua y saneamiento, seguridad ciudadana, tributaria, lucha contra la corrupción, entre otros. En ese sentido, la modificación del contenido de un decreto legislativo mediante una "iniciativa legislativa" puede incidir no solo en una esfera constitucional materia de la especialidad de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino en otras materias.
f. El procedimiento para el trámite de una "iniciativa legislativa" permite la participación de un mayor número de actores en el proceso de discusión y deliberación de los proyectos, así como un mayor periodo de tiempo para el debate, en el cual se podrán recibir opiniones no solo del Poder Ejecutivo sino también de especialistas sobre la materia regulada por el decreto legislativo que se pretende modificar.

En ese orden de ideas, a nivel del Congreso de la República, dado que una modificación a un decreto legislativo propuesto por una iniciativa legislativa no necesariamente versará solo sobre materia constitucional, sino que podría referirse a materias respecto de las cuales, correspondería que no se circunscriba el análisis y debate al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino más bien que, a través de la tramitación ordinaria, se pueda derivar a las comisiones especializadas en atención a la materia regulada en el decreto legislativo que se pretende modificar.

Asimismo, a nivel del Poder Ejecutivo, en la medida que es el autor del decreto legislativo y que la modificación sí podría tener un impacto directo en la finalidad objetiva de dicha norma y, sobre todo, en el sector vinculado con la materia regulada por dicho decreto,

corresponde que cuando se trate de la modificación del citado decreto, el Poder Ejecutivo tenga expedita su facultad para formular las observaciones a las que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política[3].

Por lo expuesto, no correspondería que la Comisión de Constitución y Reglamento someta directamente a consideración del Congreso de la República, un dictamen emitido como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo que contenga una fórmula normativa que proponga la modificación de su contenido.

No obstante lo expuesto en los párrafos precedentes, resulta necesario precisar que existe un supuesto excepcional en el cual sí corresponde que como consecuencia del control parlamentario, la Comisión de Constitución y Reglamento pueda modificar directamente un decreto legislativo: cuando dicha modificación resulte necesaria para salvar o subsanar un vicio de inconstitucionalidad formal o material del mismo. Efectivamente, en dichos supuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento advertiría un vicio de inconstitucionalidad en el decreto legislativo debido a que no se ha regulado en los términos propuestos en la ley autoritativa o porque, por acción u omisión, un precepto normativo resulte lesivo de derechos fundamentales o invade las materias reservadas a una ley orgánica.

Ante dicho escenario, que se enmarca dentro de las consecuencias de un análisis o valoración predominantemente técnico-constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene dos alternativas: a) derogar el precepto normativo contenido en el decreto legislativo o b) modificar aquel precepto normativo, sea suprimiendo parcialmente el texto o adicionando alguno, de manera que pueda adecuarse a lo que se procuraba alcanzar con la ley autoritativa o a la Constitución Política.

La segunda opción surge porque como consecuencia del análisis, se advierte la necesidad o urgencia, por los efectos jurídicos que puede generar la aplicación o entrada en vigencia en sus propios términos del decreto legislativo, de implementar inmediatamente la corrección del citado decreto, sin necesidad de eliminarlo del ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es importante resaltar que solo en estos casos no se hace necesario recurrir al trámite ordinario del procedimiento de las iniciativas legislativas ni tampoco se requerirá necesariamente la opinión de las demás Comisiones del Congreso de la República, no solo porque se trata de una norma que surgiría como consecuencia de un procedimiento de control parlamentario que se realiza, precisamente, tomando como

---

[3] Constitución Política del Perú
*"**Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.*
Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.
Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso".

parámetros la Constitución Política y la ley autoritativa, sino sobre todo porque el sustento de la modificación es eminentemente constitucional y lo que se pretende es optimizar los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución, de manera que así como los jueces emiten sentencias interpretativo-manipulativas como consecuencia del control constitucional de las normas, que suponen recurrir a las técnicas de la ablación y reconstrucción, esta Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada a plantear directamente modificaciones a los decretos legislativos si es que lo que se procura con ello es salvaguardar el respeto a la Constitución y la voluntad legislativa expresada en la ley autoritativa.

3.6. Sobre el análisis del Decreto Legislativo 1266

a) Plazo

Mediante Ley 30506, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de octubre de 2016, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el plazo de noventa (90) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de diciembre de 2016, es decir, a los sesenta y nueve (69) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

b) Materia específica y conformidad con la Constitución Política

El Decreto Legislativo 1266 se sustenta en el artículo 2, numeral 2, literal e), de la Ley 30506, que establece lo siguiente:

> "**Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas**
> En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:
> [...]
> 2. Legislar en materia de seguridad ciudadana, a fin de:
> [...]
> e) **Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector**; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas". (Las negritas son nuestras).

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1266 prevé, sustancialmente, lo siguiente:

- *Artículo 3 (Sector Interior):* Señala que el Fondo de Aseguramiento se encuentra adscrito al Ministerio del Interior.
- *Artículo 4 (Ámbito de competencia):* Precisa que la competencia del Ministerio del Interior en materia de seguridad ciudadana es compartida.
- *Artículo 5 (Funciones):* Se contempla como una de las funciones específicas del Ministerio del Interior el "*Diseñar, aprobar, ejecutar y monitorear políticas y acciones concretas para la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como del personal civil y policial del Sector Interior, en el marco del cumplimiento de sus deberes, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad; en este sentido, supervisar la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía por el Sector*". Asimismo, se le asigna la función de otorgar garantías personales e inherentes al orden público, así como dirigir y supervisar las funciones de las autoridades políticas designadas, con alcance nacional, labor que anteriormente le correspondía a la Oficina Nacional de Gobierno Interior – ONAGI.
- *Artículo 6 (Estructura Orgánica):* Se elimina el Viceministerio de Gestión Institucional y en su reemplazo se crea el Despacho Viceministerial de Seguridad Pública. Asimismo, se incorpora dentro de la estructura orgánica al Tribunal de Disciplina Policial (antes se hacía referencia al Órgano de Inspectoría General). Se crea también el Órgano de Seguridad y Defensa Nacional.
- *Artículo 9 (Despacho Viceministerial de Seguridad Pública):* contempla como una de las funciones del Despacho Viceministerial de Seguridad Pública el coordinar y ejecutar las acciones en materia de promoción y protección de los derechos de las personas, bajo los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, dentro del ámbito de su competencia.
- *Artículo 10 (Secretaría General):* Se precisa que la Secretaría General tiene a su cargo los sistemas de planeamiento, presupuesto, inversión, contabilidad, tesorería y abastecimiento, así como la gestión de recursos humanos, modernización, tecnologías de la información y comunicación; y, la supervisión de la actualización permanente del portal de transparencia del Ministerio del Interior. Asimismo, tiene a su cargo la oficina de Trámite Documentario; la asesoría jurídica a la alta dirección y a los órganos del Ministerio del Interior; la dirección de la gestión de la información y el uso de tecnologías; y la formulación y ejecución del desarrollo de la infraestructura en el Sector; a través de los órganos que correspondan.
- *Artículo 13 (Fondo de Aseguramiento):* Lo define como una institución administradora de fondos de aseguramiento en salud con personería jurídica de derecho público adscrita al Ministerio del Interior, que cuenta con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera, presupuestal y contable en el marco de la normatividad vigente.
- *Artículo 20 (Sobre la Gestión de la Información para la Seguridad Ciudadana):* Se establece que en el marco de la Gestión de la Información, el Viceministerio de Seguridad Pública, está a cargo de la administración y operación del Observatorio nacional de Seguridad Ciudadana. Dicho Observatorio debe permitir recopilar, procesar, analizar y sistematizar información para el diseño de políticas públicas con enfoque de género, interculturalidad y de derechos humanos en temas de seguridad ciudadana, conflictividad social, violencia y delitos que afectan la convivencia.

- *Segunda Disposición Complementaria Final (Fusión por Absorción):* El Ministerio del Interior absorbe a la Oficina Nacional del Gobierno Interior – ONAGI.

Sobre el particular, cabe mencionar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 228/2016-CR, en virtud del cual se emitió la Ley Autoritativa, se indicó lo siguiente:

> "El Ministerio del Interior es el organismo del Poder Ejecutivo encargado de diseñar, promover, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas públicas en materia de orden interno y orden público con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la ley. Su competencia es de alcance nacional y es el órgano rector en Seguridad Ciudadana. Sin embargo, el actual estado del orden interno y la seguridad ciudadana hace necesaria una reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior a fin de optimizar el cumplimiento de las funciones institucionales que contribuyan al orden interno y seguridad ciudadana. Para ello, **es necesario que el Ministerio del Interior cuenten con una nueva estructura organizacional de soporte adecuada que permita disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios que se brindan al ciudadano a nivel nacional**.
>
> **Las modificaciones que se requieren están relacionadas con la gestión de los recursos humanos**, a fin que se mejore sustancialmente la atención de los administrados, en especial al personal policial. Asimismo, se pretende simplificar y modernizar procesos que impacten positivamente en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país.
>
> Se propone la creación de una unidad orgánica en el Ministerio del Interior que se encargue de la interacción entre el Ministerio del Interior, PNP y las rondas campesinas, así como la creación de un órgano encargado del seguimiento de casos y atención de víctimas, facilitando información y cautelando la oportunidad y eficacia de las acciones policiales. [...]" (Las negritas son nuestras).

Sobre el particular, se tiene que aunque se reconoce que el texto normativo ya se encontraba expuesto en los mismos términos en el Decreto Legislativo 1135, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior previa, a efectos de que se compatibilice y adecúe a lo previsto en el artículo 166 de la Constitución Política[4], que atribuye una función o deber constitucional específico a la Policía Nacional del Perú y no así al Ministerio del Interior, se recomienda que se modifique el artículo 5, numeral 5.2, del Decreto Legislativo 1266.

Con ello, se procura reafirmar la función rectora del Ministerio del Interior en lo relacionado al orden interno, la seguridad y el combate de la delincuencia, pero precisando que dicha función se realiza a través de la supervisión del funcionamiento de la Policía Nacional del Perú, que es el organismo al cual el Poder Constituyente le ha atribuido directamente dicho deber constitucional. Así, el cumplimiento directo de dicho deber constitucional recae en la Policía Nacional del Perú, y la supervisión y cumplimiento de las funciones o deberes

---

[4] Constitución Política de 1993
*"**Artículo 166.-** la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras".*

constitucionales de la Policía Nacional, constituye una labor que corresponde al Ministerio del Interior, en su condición de ente rector.

Por otro lado, con relación a lo previsto en los artículos 5, párrafo 5.2, numeral 4); 9, numeral 5), y 20, segundo párrafo, es preciso indicar que estos incluyen enfoques específicos en la ejecución o ejercicio de las competencias del Ministerio del Interior y de órganos como el Despacho Viceministerial de Seguridad Pública, así como en el diseño de políticas públicas del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, como son los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad.

Sobre el particular, es preciso recordar que el artículo 118, numeral 3, de la Constitución Política[5] establece que corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno. En virtud de dicho enunciado constitucional, el artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo[6], asigna como una de las competencias exclusivas de dicho poder público, el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.

De acuerdo con dicha Ley, a través de las políticas nacionales se definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

---

[5] Constitución Política de 1993

*"**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República*

(...)

3. Dirigir la política general del Gobierno".

[6] Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

*"**Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo***

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros".

Bajo ese marco, es posible sostener que el diseño e implementación de las políticas públicas constituye una competencia ordinaria del Poder Ejecutivo. Si esto es así, el instrumento a través del cual se aprueban dichas políticas nacionales y sectoriales debería ser, también, un mecanismo normativos ordinario o propio del Poder Ejecutivo, esto es, un decreto supremo[7].

Así las cosas, las políticas nacionales cuyo diseño está a cargo del Poder Ejecutivo deberían encontrarse consagradas en una norma de rango reglamentario y constituir la irradiación de los principios recogidos en las normas con rango de ley dadas por el Congreso de la República.

Por tanto, si es que se pretende elevar la consagración de principios o enfoques de políticas o lineamientos de gestión pública a rango legal, ello debió haberse solicitado expresamente en el pedido de delegación de facultades o, en todo caso, debió tramitarse a través de un proyecto de ley que sea discutido, debatido y tramitado amplia y públicamente al interior del Congreso de la República, lo que en este caso no ha ocurrido.

Y es que debe recordarse que el titular ordinario, al cual le ha atribuido con carácter originario y como función principal, la labor legislativa, es el Congreso de la República; no así el Poder Ejecutivo. Asimismo, se debe considerar que si bien las políticas nacionales y sectoriales son competencia originaria del Poder Ejecutivo, no se puede desconocer que existen materias que revisten de singular relevancia para la población y la sociedad civil en su conjunto, la cual debe ser escuchada y participar en el proceso de deliberación pública respecto de dichos principios, enfoques y directrices que orientarán el accionar de los funcionarios y servidores públicos; siendo el escenario natural para un debate y proceso deliberativo plural, democrático, amplio y con la participación de actores técnicos especializados así como de la ciudadanía en su conjunto, el Congreso de la República.

De otro lado, no se puede desconocer que la tutela de los derechos de las personas, máxime si nos encontramos ante derechos constitucionales, así como la salvaguarda de la seguridad ciudadana, no puede circunscribirse a enfoques específicos y dirigidos a un sector de la población; sino que debería efectuarse de manera integral y que comprenda a toda la población, independientemente de su identidad étnica o cultural o su identificación con un grupo o colectivo de personas. Limitar o focalizar el diseño de las políticas públicas

---

[7] De acuerdo con lo previsto en el artículo 11, numeral 3, de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los decretos supremos tienen dicha finalidad:

*"**Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República***
Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:
(...)
*3. **Decretos Supremos.-** Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.*
Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte. (...)".

y la ejercicio de las competencias y atribuciones de los órganos de la Administración Pública (en este caso, del Ministerio del Interior) solo a un sector de la población, podría resultar potencialmente lesivo del principio-derecho de igualdad, en el sentido que podría colocar en situación de indefensión o vulnerabilidad a aquellas personas que no se encuentran comprendidas dentro de aquel grupo respecto del cual se pretende centrar la atención de dichas políticas públicas u órganos.

De ahí que resulte sustancialmente relevante y necesario que estas materias o enfoques destinados a determinados colectivos que pretenden ser consagradas a nivel legal como parte de políticas públicas o directivas de actuación de los organismos públicos, sean expresamente solicitadas en un pedido de delegación de facultades legislativas o se materialicen en la presentación de un proyecto de ley por el Poder Ejecutivo o algún grupo parlamentario; con la finalidad de que se pueda garantizar y salvaguardar un debate público, específico, expreso, amplio y con la participación de las personas directamente involucradas e interesadas, así como de los propios organismos que se encargarían de la ejecución de dichas políticas o directrices, al interior del Congreso de la República, escenario en el que confluyen los representantes de todas las circunscripciones del país y de las organizaciones políticas representativas de los intereses, visiones y anhelos de la sociedad civil en su conjunto.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el cual se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

En atención a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo estudiado **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y 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 30506, a excepción de lo previsto en los artículos 5, párrafo 5.1, numerales 2) y 7), y párrafo 5.2, numeral 4); 9, numeral 5); y 20, segundo párrafo, cuya redacción amerita ser modificada para enmarcarla dentro de los parámetros y materias específicas delegadas mediante la Ley Autoritativa, así como para adecuada al ordenamiento constitucional vigente.

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la modificación parcial de los artículos 5, párrafo 5.1, numerales 2) y 7), y párrafo 5.2, numeral 4); 9, numeral 5; y 20, segundo párrafo; del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, con el texto normativo siguiente:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 5, PÁRRAFO 5.1, NUMERALES 2) Y 7), Y PÁRRAFO 5.2, NUMERAL 4); 9, NUMERAL 5; Y 20, SEGUNDO PÁRRAFO; DEL DECRETO LEGISLATIVO 1266, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Artículo Único. Modificación de los artículos 5, párrafo 5.1, numerales 2) y 7), y párrafo 5.2, numeral 4); 9, numeral 5; y 20, segundo párrafo; del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

Modifícanse los artículos 5, párrafo 5.1, numerales 2) y 7), y párrafo 5.2, numeral 4); 9, numeral 5; y 20, segundo párrafo; del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, conforme al texto siguiente:

*"**Artículo 5.- Funciones***
El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:
5.1. Funciones rectoras:
(...)
*2) **Supervisar y evaluar el cumplimiento de las funciones de la Policía Nacional del Perú de** garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras.*
(...)
*7) **Ejercer la rectoría** del sistema disciplinario policial, conforme a la Ley de la materia.*
(...)

5.2. Funciones específicas:
(...)
*4) Diseñar, aprobar, ejecutar y monitorear políticas y acciones concretas para la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como del personal civil y policial del Sector Interior, **en el marco del cumplimiento de sus deberes**; en este sentido, supervisar la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía por el Sector.*
(...)

Artículo 9.- Despacho Viceministerial de Seguridad Pública
Es el encargado de programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la formulación, ejecución y supervisión de las políticas públicas en materia de seguridad en todos los niveles de Gobierno. Ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Depende del Ministro del Interior y por encargo de éste tiene las siguientes funciones:
(...)
*5) Coordinar y ejecutar las acciones en materia de promoción y protección de **los derechos de las personas**, dentro del ámbito de su competencia;*
(...)

Artículo 20.- Gestión de la información para la Seguridad Ciudadana

[...]

*En el marco de la **g**estión de la **i**nformación, el Viceministerio de Seguridad Pública, está a cargo de la administración y operación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Dicho **o**bservatorio debe permitir recopilar, procesar, analizar y sistematizar información para el diseño de **políticas públicas en temas de seguridad ciudadana**, conflictividad social, violencia y delitos que afectan la convivencia.*

(...)"

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 4 de abril de 2017.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesitario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

1. **TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL**
Presidente
Fuerza Popular
.....

2. **CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ**
Vicepresidente
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

3. **TRUJILLO ZEGARRA, GILMER**
Secretario
Fuerza Popular
.....

4. **.ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA**
Fuerza Popular
.....

5. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**
Fuerza Popular
.....

6. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO**
Fuerza Popular
.....

7. **CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO**
Fuerza Popular
.....

26

Hora de inicio: 8:00 Hora de término: .....

31

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	8. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH Fuerza Popular .....
	9. ESPINOZA CRUZ, MARISOL Alianza Para El Progreso .....
	10. LESCANO ANCIETA, YONHY Acción Popular .....
	11. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID Fuerza Popular .....
	12. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad .....
	13. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad .....
	14. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE Fuerza Popular .....

27

32

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS
Fuerza Popular
LICENCIA.

16. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER
Célula Parlamentaria Aprista

17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX
Peruanos Por El Kambio

18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO
Peruanos Por El Kambio

MIEMBROS ACCESITARIOS

19. **ACUÑA NÚÑEZ RICHARD**
Alianza Para El Progreso

20. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO**
Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad.

21. **BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA**
Fuerza Popular

28

33

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
Peruanos por el Kambio
.....

23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
Peruanos por el Kambio
.....

24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO
Fuerza Popular
.....

25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Fuerza Popular
.....

26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
Fuerza Popular
.....

27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
Acción Popular
.....

28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE
Fuerza Popular
.....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

29

34

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

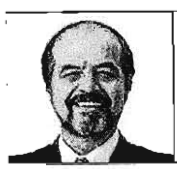
29. **GLAVE REMY, MARISA**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

30. **HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

31. **LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO**
Fuerza Popular
.....

32. **MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA**
Fuerza Popular
.....

33. **MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO**
Fuerza Popular
.....



34. **MULDER BEDOYA, MAURICIO**
Célula Parlamentaria Aprista
.....

35. **REÁTEGUI FLORES, ROLANDO**
Fuerza Popular
.....

36. **SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA**
Fuerza Popular
.....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

230

35

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017
Hora 8:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	37. **SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO** Fuerza Popular	.....
	38. **VERGARA PINTO, EDWIN** Fuerza Popular	.....

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

El presente informe se aprobó con el voto dirimente de la coordinadora del Grupo de Trabajo en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria, realizada el 07 de marzo de 2017, contando con el voto en abstención del Congresista Javier Velásquez Quesquén y el voto en contra del Congresista Vicente Zeballos Salinas.

1. **BASE LEGAL:**

   1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
   1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
   1.3. Artículos 13° al 21 de la Ley N° 25397.

2. **ANTECEDENTES:**

   2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.

   2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:

   - **Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior** para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; **perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú**, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas.

32

26

2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 17 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1266, mediante el cual se reestructura el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú en el marco de Modernización del Estado Peruano.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°[1] de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decreto Legislativos deba comprender lo siguiente:

(i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y

(ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

> *"(...) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución".*

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El Decreto Legislativo N° 1266 establece, entre otros, la estructura orgánica, competencias y funciones del Ministerio del Interior.

A continuación los aspectos más relevantes de dicha norma:

- **Funciones rectoras (artículo 5.1 – numeral 1):** formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas públicas nacionales y sectoriales, planes, programas y proyectos, aplicables a todos los niveles de gobierno, ejerciendo rectoría respecto de ellos; todo ello en el marco de las competencias del Ministerio en campos

[1] Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.
No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.
Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

33

policiales y no policiales. La ejecución de las políticas públicas en campos policiales está a cargo de la Policía Nacional del Perú.

- **Funciones específicas (artículo 5.2 – numeral 4):** Diseñar, aprobar, ejecutar y monitorear políticas y acciones concretas para la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como del personal civil y policial del

  Sector Interior, en el marco del cumplimiento de sus deberes, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad; en este sentido, supervisar la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía por el Sector

- **Estructura orgánica básica (artículo 7°):**

  - Órganos de Alta Dirección:

    - Despacho Ministerial.
    - Despacho Viceministerial de Orden Interno.
    - Despacho Viceministerial de Seguridad Pública
    - Secretaría General.

  - Tribunal de Disciplina Policial que se rige por la Ley en la materia.

  - Oficina General de Integridad Institucional

- **Despacho Ministerial de Seguridad Pública (artículo 9° numeral 5):** coordinar y ejecutar las acciones en materia de promoción y protección de los derechos de las personas, bajo los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, dentro del ámbito de su competencia.

- **Sobre la Policía Nacional del Perú (artículo 11°):** La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado con calidad de órgano ejecutor, dependiente del Ministerio del Interior. La Constitución Política del Perú, la Ley de la Policía Nacional del Perú y su Reglamento determinan su organización y funciones.

- **Sobre la Gestión de la Información para la Seguridad Ciudadana (artículo 20°):** en el marco de la Gestión de la Información, el Viceministerio de Seguridad Pública, está a cargo de la administración y operación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Dicho Observatorio debe permitir recopilar, procesar, analizar y sistematizar información para el diseño de políticas públicas con enfoque de género, interculturalidad y de derechos humanos en temas de seguridad ciudadana, conflictividad social, violencia y delitos que afectan la convivencia.

- **Fusión por Absorción de ONAGI (Segunda Disposición Complementaria Final):** se aprueba la fusión bajo la modalidad de absorción de la Oficina Nacional de Gobierno Interior - ONAGI, correspondiéndole al Ministerio del Interior la calidad de entidad absorbente.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506; y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 5.1° numerales 1 y 7; artículo 5.2°, numeral 4; artículo 9° numeral 5 y artículo 20°.

34

28

A continuación explicamos las observaciones sobre los artículos antes citados:

5.1 Artículo 5° numerales 1 y 7:

Sobre el particular, observamos de la redacción de los referidos numerales que se atribuyen funciones al Ministerio del Interior que podrían resultar contrarias con una lectura estricta del artículo 166° de la Constitución Política del Perú, que a su tenor señala:

> *"**Artículo 166°.-** La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras."*

En ese sentido, y a efectos de adecuar los numerales 1 y 7 referidos a las funciones rectoras del Ministerio del Interior, en el marco de los deberes constitucionales encargados a la Policía Nacional del Perú, se recomienda su modificación en los siguientes términos:

> *"**Artículo 5.- Funciones***
> *El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:*
> *5.1. Funciones rectoras:*
> *[...]*
> *2) Supervisar y evaluar el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú en el cumplimiento de sus fines constitucionales de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras. El Ministerio del Interior es el ente rector del sistema disciplinario policial, conforme a la Ley de la materia."*

La redacción antes citada fue elaborada a partir de la derogación del numeral 7, siendo incorporado dicho texto como parte del numeral 2 del mismo artículo 5.2°a fin de dotarlo de mayor coherencia.

5.2 Sobre el artículo 5.2° numeral 4, artículo 9° numeral 5 y artículo 20° segundo párrafo:

Conforme a lo señalado en el artículo 2°, numeral 2°, literal e) de la Ley Autoritativa, las facultades delegadas están referidas a:

> *"Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas".*

Ahora bien, de acuerdo al Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE se sistematiza las propuestas

35

desarrolladas en la Exposición de Motivos presentada por el Poder Ejecutivo, de la siguiente manera:

> *"a) Modificar la estructura organizacional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú: con el objeto de disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios que se brindan al ciudadano a nivel nacional (...) dicha modificación está relacionada con la gestión de recursos humanos, simplificación y modernización de procesos (...).*
>
> ...
>
> *d) Modificar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú en lo referente a la estructura organizacional, especialización profesional, modalidades de servicio, régimen disciplinario, carrera policial y salud.*
> *e) Establecer un marco normativo que regule la relación directa entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial (...)".*

Cabe advertir que, en efecto, la incorporación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior forma parte de las facultades delegadas; no obstante, el cuerpo normativo de dicho decreto legislativo trae consigo la regulación de una materia cuya legislación no fue solicitada expresamente al Congreso de la República, como es el caso del "enfoque de género".

Además, siendo que legislar sobre dicha materia no fue parte de la propuesta de la delegación de facultades, no pudo ser sometida a revisión por parte de las Comisiones del Congreso de la República, como son la Comisión de Constitución y Reglamento, Comisión de Justicia y Derecho Humanos, y Comisión de la Mujer y Familia, quienes mediante los respectivos oficios emitieron opiniones sobre las fórmulas propuestas por el Poder Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana

Por lo antes mencionado, se recomienda modificar el Decreto Legislativo N° 1266 a fin de que los textos de los artículos observados se ajusten a las facultades delegadas, correspondiendo suprimir los términos y/o referencias a "enfoque de género" de los apartados respectivos.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 5.1° numerales 1 y 7; artículo 5.2°, numeral 4; artículo 9° numeral 5 y artículo 20°, sobre los cuales recomienda su modificación y/o derogación, según corresponda; y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 07 de marzo de 2017

María Ursula Letona Pereyra
(coordinadora)

Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro)

Javier Velázquez Quesquén
(miembro)

36

30