

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria



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 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Décimo 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, Gilmer Trujillo Zagarra, Lourdes Alcorta Suero, Héctor Becerril Rodríguez, Miguel Castro Grández, Zacarías Lapa Inga, Úrsula Letona Pereyra, Alberto Quintanilla Chacón, Daniel Salaverry Villa, Gilbert Violeta López**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín, Gino Costa Santolalla, Luis Galarreta Velarde, Marisa Glave Remy**, miembros accesorios de la referida Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 11 de enero de 2017, mediante Oficio 036-2017-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 mismo día, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1324 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 emitió el informe respectivo, el cual fue presentado, debatido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento.

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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:

[...]

h) Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

[...]

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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 juez¹, magistrado del Tribunal Constitucional², 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:

[...]

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:

[...]

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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].

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.

4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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 advierte 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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

- 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 Política³.

³ Constitución Política del Perú

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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 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

"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".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

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. Análisis del caso concreto

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 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de enero de 2017, es decir, a los ochenta y nueve (89) 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

El Decreto Legislativo 1324 se sustenta en el artículo 2, numeral 2, literal b), 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 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

[...]

2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:

[...]

b) Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, sin que ello suponga limitar las atribuciones otorgadas al Sistema Nacional de Control por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica; así como reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados; y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general.

[...]

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".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1324 prevé, sustancialmente reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario, en lo referente a su organización, infraestructura y administración. Sustenta la exposición de motivos del presente Decreto Legislativo, sobre la necesidad de modificar la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, específicamente en lo relativo al acceso a la carrera, la evaluación del desempeño, la tipificación de las faltas administrativas, el procedimiento disciplinario y la reestructuración del Tribunal Disciplinario, a fin de reforzar el sistema de sanción administrativa, en la búsqueda de aplicar sanciones con mayor firmeza a los actos que ponen en grave riesgo el adecuado funcionamiento del Instituto Nacional Penitenciario.

En ese contexto, la exposición de motivos del presente Decreto Legislativo, señala claramente los argumentos y la intención de incorporar, modificar y derogar artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, con el fin de garantizar el funcionamiento y ordenamiento legal que regula el régimen laboral especial de los servidores penitenciarios.

Asimismo, se advierte de la revisión efectuada al Decreto Legislativo 1324, que se ha buscado fortalecer el principio de meritocracia, al constituirse el ingreso de los servidores a la carrera pública penitenciaria vía concurso de méritos, debiéndose cumplir con el perfil de cada puesto a que se postule. Asimismo, se desprende del presente Decreto Legislativo que el servidor penitenciario recibirá una remuneración acorde a su nivel en la carrera pública penitenciaria, pudiendo recibir asignaciones económicas por factores como trabajar en zonas alejadas, de frontera o al realizar servicios especiales de seguridad. Se ha establecido el cese de la carrera especial pública penitenciaria en la edad de 65 años para el área de seguridad, debido a que se requiere que el servidor penitenciario se encuentre en óptimas condiciones físicas que no pongan en riesgo su seguridad o la del establecimiento penitenciario.

El Decreto Legislativo materia de estudio, busca generar una nueva cultura de evaluación, la cual se señala, servirá de soporte para la progresión en la carrera pública penitenciaria, en base a los principios de eficiencia laboral y desarrollo profesional. Asimismo, se indica que uno de los requisitos indispensables para esta progresión en la carrera pública penitenciaria, a través del ascenso, es participar de la evaluación de desempeño con periodicidad anual, caso contrario, el no presentarse o desaprobado la misma, ocasiona la desvinculación del servidor penitenciario. La evaluación de desempeño del servidor penitenciario estará asociada a las funciones que realiza en su puesto de trabajo. Con la información obtenida en estas evaluaciones se podrá conocer las brechas de capacitación, así como se establecerán las oportunidades de mejoras que se requieran.

Respecto a las sanciones y el Tribunal Disciplinario, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1324 señala que mediante el Decreto supremo N° 013-2012-JUS, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en donde se estableció que el Tribunal Disciplinario será el encargado de llevar a cabo el procedimiento disciplinario, señalando que las sanciones de amonestación y suspensión, se aplican sin necesidad de iniciar uno. Se desprende que el procedimiento de aplicación de las mencionadas sanciones, no guarda las garantías de un debido proceso, afectando

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

con ello, el derecho de igualdad ante la ley, por lo que se requiere la modificación de los artículos respectivos.

Asimismo, se indica que si bien la ley establece los tipos de procedimientos administrativos sancionadores, regular o sumario, el aporte del Decreto Legislativo 1324 en este aspecto, es la diferencia en el trato que se deben de dar a la gama de faltas tipificadas en la ley, dada su gravedad, afectación a los intereses económicos y la imagen de la entidad, respecto al proceso a iniciar, las sanciones a aplicar y el ajuste a plazos más cortos.

Por otro lado, el Decreto Legislativo 1324 deroga los artículos 47 al 49, 51 y 52 de la mencionada Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, referido a la determinación de las faltas leves, graves, muy graves, sanciones directas y aplicación de sanciones.

c) Conformidad con la Constitución Política

El Decreto Legislativo N° 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 290709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria 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 – artículo 2°, numeral 2, literal b); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 1 en el extremo que modifica el artículo 46 de la Ley N° 290709, en tanto contravienen el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 46. Faltas

La tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones administrativas se establecen mediante Reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves."

Sobre el particular, se advierte que la normativa citada anteriormente, vulnera los principios de legalidad y tipicidad, al disponer que la tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones se establecerán vía reglamentaria, lo cual no se encuentra dentro de los parámetros constitucionales y no cuentan con un correlato directo a lo dispuesto en la ley.

Esta situación no otorga ninguna seguridad a los servidores penitenciarios e inclusive permitiría que la autoridad de turno o la autoridad reglamentaria tengan discrecionalidad muy amplia para calificar los hechos que constituyen infracciones y la graduación de las sanciones respectivas.

Cabe agregar que dicha disposición contraviene los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, el mismo que establece lo siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

24. A la libertad y seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley".

(El resaltado es nuestro)

En ese sentido, el principio de legalidad es exigible en el ámbito administrativo sancionador, lo que implica que las infracciones y sanciones deben encontrarse previstas en la Ley y que, como lo indica la sentencia recaída en el Expediente 197-2010-PA/TC [Fundamento Jurídico 4], *"la norma que establece las conductas pasibles de sanción debe tener rango de ley"*.

Efectivamente, en la sentencia del Tribunal Constitucional citada, se menciona lo siguiente:

"4. Se ha establecido, además, que 'Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley'. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 61/1990).

5. Sin embargo, no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos.

6. Por consiguiente, y conforme a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal" (Las negritas son nuestras).

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

En ese orden de ideas, resulta factible concluir que se tendrá por cumplido el principio de legalidad en el ámbito del desarrollo de las conductas infractoras (tipificación) si es que se considera como infracción administrativa el incumplimiento u omisión de deberes, compromisos u obligaciones que se encuentren clara y expresamente consagradas en una norma con rango de ley (sea una ley formal emitida por el Congreso de la República o un decreto legislativo), y se habilite expresamente en dicha norma con rango de ley, que las infracciones puedan ser tipificadas mediante norma reglamentaria. Asimismo, se tendrá por satisfecho el principio de legalidad en el ámbito de la determinación de sanciones, si es que el catálogo o parámetros de sanciones aplicables se encuentran expresa y claramente establecidas en una norma con rango de ley y en dicha norma se encarga expresamente a que vía reglamentaria y atendiendo a la gravedad o lesividad de la conducta infractora, se precise que sanción corresponde a cada tipo de falta (leve, grave y muy grave).

Bajo ese marco, atendiendo a que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1324 que modifica el artículo 46 de la Ley N° 29709, que encarga expresamente que las infracciones y la graduación de las sanciones sean **tipificadas** por vía reglamentaria, podemos apreciar que dicha fórmula legal vulnera los principios de legalidad y tipicidad, por lo que corresponde, a efectos de salvaguardar la constitucionalidad del presente decreto legislativo, proponer el siguiente texto normativo:

"Artículo 46. Faltas

La tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones administrativas se establecen mediante el Reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves, conforme al numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política."

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 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. Dicho informe 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; con **excepción** del artículo 1 en el extremo que modifica el artículo 46 de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en tanto contravienen el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú.

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 del artículo 1 en el extremo que modifica el artículo 46 de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, con el texto normativo siguiente:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1324, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA, INCORPORA Y DEROGA ARTÍCULOS DE LA LEY N° 29709, LEY DE LA CARRERA ESPECIAL PÚBLICA PENITENCIARIA

Artículo Único. Modificación del artículo 1 del Decreto Legislativo 1324

Modifícase el artículo 1 del Decreto Legislativo 1324, Decreto Legislativo que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en el extremo que modifica el artículo 46 de la precitada Ley, conforme al texto normativo siguiente:

"Artículo 1.- Modificación de diversos artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

Modifíquese el artículo IV del Título Preliminar, y los artículos 3, 7, 9, 12, 15, 17, 19, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 53, 60 y 61 de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, en los términos siguientes:

(...)

Artículo 46. Faltas

La tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones administrativas se establecen mediante el Reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves, conforme al numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política.

(...)"

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 4 de abril de 2017.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

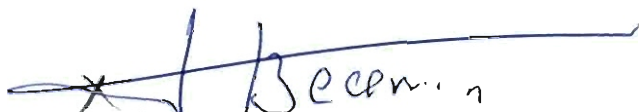


LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario



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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria


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

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesorio

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesorio


KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorio

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria



GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesorio



ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesorio

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesorio

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesorio

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesorio

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesorio



LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesorio



MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesorio

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesorio

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesorio

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1324 que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesorio

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesorio

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesorio

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesorio

Decreto Legislativo N° 1324, que modifica,
incorpora y deroga artículos de la Ley N°
29709, Ley de la Carrera Especial Pública
Penitenciaria

**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° 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

El presente informe se aprobó por unanimidad de los presentes en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 07 de marzo de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: María Ursula Letona Pereyra (Coordinadora), Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén.

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
 - Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, sin que ello suponga limitar las atribuciones otorgadas al Sistema Nacional de Control por la

Constitución Política del Perú y su ley orgánica, así como reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados; y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.

3. **SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS**

De conformidad con el artículo 104² 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 90³ del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decretos 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 recalda en el expediente 00047-2004-P/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^o 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° 1324 establece modificaciones a diferentes artículos de la Ley N° 29709³, las cuales refieren a la definición de servidor penitenciario, las evaluaciones

¹ Artículo 2° numeral 2, literal h)

² 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.

³ La Primera Disposición Complementaria Final fue precisada mediante Fe de Erratas publicada con fecha 12 de enero de 2017

al servidor penitenciario, los requisitos para postular e ingresar a la carrera penitenciaria, los desplazamientos, la capacitación, el procedimiento sancionador, entre otras.

Asimismo, se derogan los artículos 47° al 49°, 51° y 52° de la referida Ley N° 29709 referido a la determinación de las faltas leves, graves, muy graves, sanciones directas y aplicación de sanciones.

5. **CALIFICACIÓN**

El Decreto Legislativo N° 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, 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 – artículo 2°, numeral 2, literal b); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 1° en el extremo que modifica el artículo 46° de la Ley N° 29709.

Es del caso que la modificatoria del artículo 46° de la Ley N° 29709 establece lo siguiente:

"Artículo 46. Faltas

La tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones administrativas se establecen mediante el Reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves."

Cabe observar que la tipificación reglamentaria debe efectuarse dentro de los parámetros constitucionales, en el sentido que no pueden establecer disposiciones que se aparten de la Ley o bien que consagren infracciones que no tengan un correlato directo en lo dispuesto en la Ley.

De suscitarse dicho exceso, se evidenciaría una contravención a lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, el mismo que establece lo siguiente:

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"

Dicha disposición no debe ser enmarcada únicamente en el ámbito penal, sino que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que la misma tiene efecto en el ámbito administrativo, por lo que si la infracción al principio de legalidad en sede administrativa evidencia una contravención al citado dispositivo constitucional.

En consecuencia, a efectos de guardar expresa coherencia con el citado principio de legalidad, restringiendo que la tipificación reglamentaria no puede exceder los parámetros legales, se propone el siguiente texto modificatorio a modo referencial:

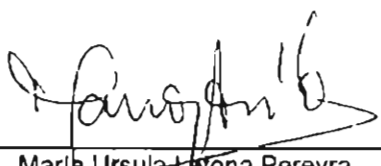
"Artículo 46. Faltas

La tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones administrativas se establecen mediante el Reglamento y se clasifican en leves, graves y muy graves, dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política."

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° 1324, que modifica, incorpora y deroga artículos de la Ley N° 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 1° en el extremo que modifica el artículo 46° de la Ley N° 29709 respecto del cual se recomienda su modificación, 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 Zaballos Salinas
(miembro)

Javier Velázquez Quesquén
(miembro)








2*

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017

Hora 8:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo




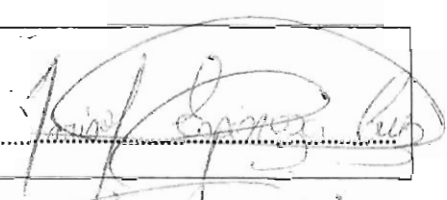

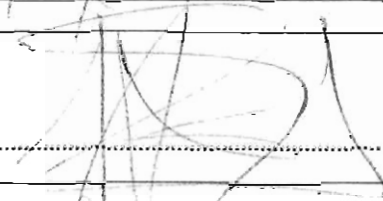

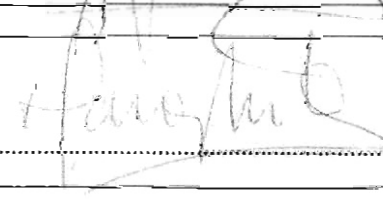





	1. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL Presidente Fuerza Popular	
	2. CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ Vicepresidente Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	
	3. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER Secretario Fuerza Popular	
	4. ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA Fuerza Popular	
	5. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA Fuerza Popular	
	6. BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO Fuerza Popular	
	7. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO Fuerza Popular	

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	

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
	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

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

Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria

Lima, martes 04 de abril de 2017

Hora 8:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<p>29. GLAVE REMY, MARISA Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>30. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO Fuerza Popular</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>33. MONTEROLA ABREGU, WULIAN ALFONSO Fuerza Popular</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>34. MULDER BEDOYA, MAURICIO Célula Parlamentaria Aprista</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>35. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO Fuerza Popular</p> <p><i>[Signature]</i></p>
	<p>36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA Fuerza Popular</p> <p><i>[Signature]</i></p>

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