



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.



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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 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, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Rosa María Bartra Barriga, Miguel Castro Grández, Patricia Donayre Pasquel, Úrsula Letona Pereyra y Daniel Salaverry Villa**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Richard Acuña Núñez, Karina Beteta Rubín y Luis Galarreta Velarde**, miembros accesorios de la referida Comisión. Votaron en contra los señores Congresistas **Alberto Quintanilla Chacón y Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la Comisión; y los señores Congresistas **Gino Costa Santolalla y Marisa Glave Remy**, miembros accesorios de la citada Comisión. Se abstuvo el señor Congresista **Yonhy Lescano Ancieta**, miembro titular de la comisión.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El 21 de diciembre de 2016, mediante Oficio 263-2016-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 1268 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.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 35 del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú fue modificado mediante la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de enero de 2017.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.



## 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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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<sup>1</sup>, magistrado del Tribunal Constitucional<sup>2</sup>, para el que sí se exige ser abogado.

<sup>1</sup> 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".

<sup>2</sup> 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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.**

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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 propongan disposiciones complementarias transitorias que precisen cuál será la situación

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

- 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<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 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.*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 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

---

*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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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 1268

#### 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 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2016, es decir, a los setenta y un (71) 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 1268 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 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 negritas son nuestras).

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1268 prevé, sustancialmente, lo siguiente:

- *Artículo 1 (Garantías y principios rectores):* garantiza el debido procedimiento, suprimiendo la referencia expresa al derecho a la defensa y a la doble instancia. Sobre el particular, cabe recordar que el derecho a la pluralidad de instancias no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido procedimiento en sede administrativa. Asimismo, suprime el principio de concurso de infracciones, el cual será regulado como una regla más en el Decreto Legislativo. Al reconocerse el principio de imparcialidad, se precisa que el superior y los órganos disciplinarios actúan sin ninguna clase de discriminación o favoritismo. Además, se

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

- incluye el reconocimiento expreso del principio de igualdad, mediante el cual nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
- *Artículo 6 (Normas de conducta)*: Define qué se entiende por normas de conducta, estableciéndolas como mandatos o reglas de cumplimiento obligatorio del personal policial dentro y fuera del servicio, que garantiza el respeto de los bienes jurídicos protegidos.
  - *Artículo 8 (Responsabilidad del superior)*: Le asigna también la competencia para mantener la disciplina mediante la institución, el mando justo, el buen ejemplo y la imparcialidad.
  - *Artículo 11 (Relación con los medios de comunicación social)*: faculta y regula el procedimiento para que el personal policial brinde entrevistas a los medios de comunicación; sin embargo, suprime la referencia contenida en la norma anterior que señalaba que el mismo procedimiento se debía seguir cuando se requiera relación con los medios de comunicación por motivos personales.
  - *Artículo 15 (Signos y expresiones de respeto)*: generaliza las autoridades, ya que en la regulación anterior se limitaba a las autoridades políticas, regionales, municipales, judiciales, militares y eclesiásticas.
  - *Artículo 17 (Ejercicio del mando)*: Precisa que es la facultad que ejerce el superior en situación de actividad de dirigirse a un subordinado e impartir órdenes de carácter general pese a no estar bajo su comando, siempre que estas no afecten la misión ni función policial que desarrolla el subordinado.
  - *Artículo 18 (Ejercicio del Comando)*: La define como la facultad que tiene el superior para impartir órdenes y disposiciones a un subordinado en el ejercicio del cargo asignado por nombramiento expreso; y precisa que el comando de las unidades y dependencias policiales debe ser asumido por personal policial de armas, aún cuando se encuentre presente personal de servicios de mayor grado o antigüedad.
  - *Artículo 20 (Facultad disciplinaria sancionadora)*: Asigna la facultad disciplinaria sancionadora para infracciones graves y muy graves a la Inspectoría Descentralizada competente y el Tribunal de Disciplina Policial.
  - *Artículo 22 (Cumplimiento de las órdenes)*: Establece que el subordinado está obligado a dar cuenta del cumplimiento de las órdenes en forma verbal o escrita con la diligencia debida.
  - *Artículo 28 (Clases de sanciones)*: Faculta al Tribunal de Disciplina Policial a imponer sanción de rigor por la comisión de infracción grave. Respecto a la sanción de rigor, reduce de 1.6 a 1.3 la disminución de la Nota Anual de Disciplina por la imposición de la misma. Por su parte, respecto a la sanción de pase a la situación de disponibilidad por medida disciplinaria, establece una disminución de 3.5 de la Nota Anual de Disciplina por cada mes que se mantuvo fuera de la situación de actividad; mientras que en el Decreto Legislativo 1150 se preveía una disminución de 30 puntos de la Nota Anual de Disciplina por cada año.
  - *Artículo 30 (Efectos de la sanción)*: Establece que la sanción por infracción Leve se notifica de inmediato, mientras que en el Decreto Legislativo 1150 se establecía dicha regla tanto para sanciones por infracción leve y grave. Asimismo, señala que la resolución de sanción por infracción Grave y Muy Grave debidamente notificada, surte efecto inmediato por su propia naturaleza; mientras que el Decreto Legislativo 1150

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

- señalaba que dichos efectos inmediatos se producían cuando la resolución por infracción Muy Grave constituya acto firme o agote la vía administrativa.
- *Artículo 33 (Ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria):* Establece que dicha potestad es ejercida en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario y es atribuido al superior para el caso de infracciones leves, a la Inspectoría Descentralizada Competente, para el caso de Infracciones Graves, y al Tribunal de Disciplina Policial en el caso de infracciones Graves y Muy Graves.
  - *Artículo 35 (Órganos de Investigación):* Establece que la Oficina de Asuntos Internos estará a cargo de un profesional civil.
  - *Artículo 37 (Causales de inhibición de los integrantes de los Órganos del Sistema Disciplinario):* Se suprime el supuesto sobre "Cuando el presunto infractor, denunciante o miembro del Órgano Disciplinario pertenezca a la misma promoción de egreso de la Escuela de Formación de la Policía Nacional del Perú o de la misma promoción de ingreso a la Institución Policial para el personal de procedencia universitaria".
  - *Artículo 40 (Competencia para decidir por la comisión de infracciones disciplinarias Graves y Muy Graves):* Se precisa que se resuelven en instancia única los procedimientos administrativos disciplinarios, sea por infracciones graves (Inspectoría Descentralizada) o muy graves (Tribunal de Disciplina Policial).
  - *Artículo 42 (Sede y Conformación del Tribunal de Disciplina Policial):* Se reduce de tres (3) a dos (2) años el periodo por el cual es designado un miembro de la Sala. Asimismo, se precisa que la función es a tiempo completo, cuando en la legislación anterior se preveía que era a tiempo parcial y retribuida mediante dietas.
  - *Artículo 45 (Requisitos para ser miembro del Tribunal):* Se elimina el requisito de ser mayor de 40 años.
  - *Artículo 46 (Acciones Previas):* Se otorga un plazo para la realización de las mismas, de treinta (30) días hábiles, siendo que en la legislación anterior, bajo la denominación de "actuaciones preliminares", se otorgaba un plazo de diez (10) días hábiles. Asimismo, se precisa que en caso no encontrarse indicios razonables de responsabilidad, se procederá al archivamiento luego de notificar a los interesados.
  - *Artículo 47 (Derechos del investigado):* se le otorga al investigado el derecho a solicitar, en caso de considerarlo necesario, informe oral ante el órgano de decisión.
  - *Artículo 50 (Circunstancias atenuantes):* Se eliminan los supuestos de: a) cometer la infracción por exceso de celo en el cumplimiento de sus obligaciones; y b) incurrir en infracción por la influencia probada de un superior.
  - *Artículo 51 (Circunstancias agravantes):* Se eliminan los supuestos de comisión de la infracción estando uniformado o utilizando armas, de incurrir en el hecho u omisión en acto del servicio o durante la instrucción, y de afectar gravemente la imagen institucional.
  - *Artículo 52 (Actos inimpugnables):* Se establece que las actuaciones de mero trámite y las resoluciones que se emiten en el desarrollo de un procedimiento administrativo son inimpugnables en sede administrativa, salvo disposición legal expresa en contrario. Ello resulta coherente con la regla de que los procedimientos administrativos disciplinarios se tramitan en instancia única.
  - *Artículo 55 (Procedimiento para infracciones leves):* Prevé la verificación de oficio de la legalidad de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones leves, la cual

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

- se realizará por el Jefe de la dependencia o unidad policial a la que pertenece el infractor.
- *Artículo 58 (Etapas del Procedimiento para infracciones graves):* Establece un plazo de treinta (30) días hábiles para la etapa de investigación; mientras que en el caso de la legislación previa el plazo era menor: quince (15) días hábiles, que podían ser aplicados en cinco (5) días hábiles. Asimismo, en la medida que se trata de procedimientos de instancia única, se precisa que no cabe contra la resolución de sanción, medio impugnatorio alguno.
  - *Artículo 59 (Procedimiento para infracciones Muy Graves):* Establece un plazo ordinario de investigación de cuarenta (40) días hábiles y, para los casos complejos, el plazo será de sesenta (60) días hábiles. Es decir, se amplía el plazo que se atribuía en el Decreto Legislativo 1150, que otorgaba un plazo de investigación de veinte (20) días hábiles, que podían ser ampliados diez (10), siendo que para el caso de los casos complejos, la ampliación era de veinte (20) días. De otro lado, se suprime la exigencia expresa de que la declaración de complejidad requiere de resolución debidamente motivada del órgano disciplinario.
  - *Artículo 61 (Procedimiento Administrativo Sumario):* Se prevé para las Infracciones Muy Graves, mientras que en Decreto Legislativo 1150 se preveía también para las infracciones Graves.
  - *Artículo 65 (Paralización del procedimiento disciplinario):* Establece que si el procedimiento permanece paralizado por más de dos (2) meses, por causa no imputable al investigado, el plazo de prescripción de la acción se reanuda, sumándose el plazo que ya transcurrió; siendo que en el Decreto Legislativo 1150, por el contrario, se preveía que no se tome en cuenta el periodo del procedimiento disciplinario que ya transcurrió.
  - *Artículo 66 (De la Declaración de la prescripción):* Faculta que la prescripción pueda ser declarada de oficio, facultad que no se encontraba prevista en el Decreto Legislativo 1150.
  - *Artículo 68 (Separación temporal del cargo):* Establece que procede cuando la permanencia en un determinado cargo del personal de la Policía Nacional del Perú pueda poner en riesgo el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario; mientras que en el Decreto Legislativo 1150 se hacía referencia únicamente al riesgo en la fase de investigación y no todo el procedimiento.
  - *Artículo 69 (Plazo de la separación temporal del cargo):* Establece que la separación temporal del cargo no excederá del plazo que dure el procedimiento administrativo disciplinario; siendo que el plazo que preveía el Decreto Legislativo 1150 era el de la fase de investigación.
  - *Artículo 74 (Plazo de la suspensión temporal del servicio):* Se establece que la duración de la suspensión temporal del servicio no excederá del plazo que dure el procedimiento administrativo disciplinario sumario, mientras que en el Decreto Legislativo 1150 se facultaba dicha medida hasta por seis (6) meses, prorrogable por única vez por el mismo periodo.
  - Se incluye como infracción leve el "omitir la presentación de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas a la que está obligado el personal policial".
  - Eleva a la categoría de infracciones graves: a) no comunicar a su comando sobre su descanso médico, dentro de las 6 horas de su expedición, o no entregar a su Unidad

**Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.**

la papeleta de descanso médico dentro de las 24 horas de emitida, sin causa justificada; b) no concurrir a las citaciones ordenadas por los órganos disciplinarios o cualquier otro nivel de comando, salvo causa justificada; c) hacer insinuaciones, gestos, proposiciones obscenas o usar términos de naturaleza o connotación sexual, verbales o escritos o por cualquier otro medio, que resulten ofensivos; y d) negarse a recibir denuncia de competencia policial o no registrarla en el sistema de denuncias respectivo; conductas que en el Decreto Legislativo 1150 eran calificadas como infracciones leves.

- Eleva a la categoría de infracciones muy graves: a) disponer el archivo de un procedimiento disciplinario cuando los hechos configuran una infracción disciplinaria grave o muy grave; b) ocultar o encubrir a miembros de la Policía Nacional del Perú que hayan cometido infracción grave o muy grave debidamente comprobada; c) maltratar a los intervenidos una vez reducidos o detenidos, causándoles lesiones; d) proceder con parcialidad al aplicar sanciones, otorgar incentivos a quien no corresponda o no otorgar estos a quien lo merece, de acuerdo con la normatividad vigente; e) modificar o alterar resoluciones, directivas, planes, instrucciones, órdenes u otras disposiciones vigentes en beneficio propio o de terceros; f) entorpecer, perjudicar o retardar, por acción u omisión, un procedimiento administrativo disciplinario; g) omitir informar la comisión de infracciones graves o muy graves del personal de la Policía Nacional del Perú; h) valerse de influencias con la finalidad de cambiar, modificar o revertir las decisiones de los órganos disciplinarios u órdenes de Comando, en beneficio propio o de terceros; i) no dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes en torno a la seguridad durante la custodia y traslado de los detenidos, procesados o inculcados o menores en custodia, ocasionando perjuicio a terceros; j) contravenir deliberadamente los procedimientos operativos y administrativos establecidos en los planes de operaciones, órdenes de operaciones u otros documentos relacionados con el cumplimiento del servicio policial establecidos en la normatividad vigente; k) hacer uso de la fuerza en forma innecesaria o desproporcionada en acto de servicio, ocasionando lesiones graves; l) no prestar auxilio a las personas que se encuentren lesionadas o en grave peligro; y m) actuar con negligencia en el ejercicio de su función y como consecuencia de ello, se causen lesiones graves o la muerte; n) aceptar u otorgar obsequios que impliquen ventajas de cualquier índole para beneficio propio o de terceros; y o) emplear o ejercer influencia o recomendaciones valiéndose del grado, cargo o función para obtener ascensos, condecoraciones, felicitaciones, becas, cursos y cualquier otra recompensa; así como, permisos, destacados, cambios de colocación, comisiones o todo aquello que signifique ventaja para sí o terceros, en detrimento del servicio o de los derechos de otro; conductas que en el Decreto Legislativo se preveían como infracciones graves.
- Incluye como infracciones muy graves, conductas tales como: a) direccionar u orientar la adquisición de bienes y/o la contratación de servicios para obtener un beneficio personal o en favor de terceros, valiéndose de su profesión, cargo o función; b) usar y/o transferir indebidamente datos derivados de las comunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de teléfonos móviles o dispositivos electrónicos de naturaleza similar; y c) procurar o aceptar beneficio económico u otra ventaja para sí o para tercero al participar en los procesos de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios destinados a la Policía Nacional del Perú.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

- Ya no considera como infracción muy grave contra la imagen institucional *"tener relaciones sexuales con personas del mismo género, que causen escándalo o menoscaben la imagen institucional"*.

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:

"[...], si bien el marco normativo de la PNP ha sido reestructurado, se hace necesario efectuar modificaciones y ajustes en lo referente a la **estructura organizacional**, especialización profesional, modalidades de servicio, **régimen disciplinario**, carrera policial y salud, con la finalidad de contar con una Policía moderna que responda a los retos que enfrenta el país, sobretodo en la reducción de la delincuencia y mejora de los servicios policiales a la ciudadanía, sin dejar de lado la lucha contra la corrupción. Se requiere fortalecer también la meritocracia, mejorar los sistemas de ingreso a la carrera policial y regular la función policial de manera que sea exclusiva para el Estado sin afectar los derechos del personal policial. Asimismo, **se debe incidir en una estricta administración de disciplina policial**, garantizando el ejercicio irrestricto de los derechos del personal policial" (Las negritas son nuestras).

En ese contexto, se tiene que en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1268, se menciona que *"(...), el actual régimen disciplinario requiere de importantes ajustes, toda vez que su actual configuración torna lenta y dilatada la aplicación de las sanciones disciplinarias, lo que redundaría en la falta de efectividad de estas, y en la consecuente relajación de la disciplina institucional"*.

A efectos de evidenciar las consecuencias que genera la normativa sobre el régimen disciplinario previa a la dación del Decreto Legislativo 1268, en la exposición de motivos se indica que el número de expedientes pendientes de apelación en las Inspectorías Regionales y Oficinas de Disciplinas asciende a 703, de un total de 17457 expedientes pendientes en dichos órganos, lo que representa aproximadamente el 4.03% de la carga de expedientes pendientes.

Por su parte, se consigna que el Tribunal de Disciplina Policial hasta noviembre de 2016, tenía pendiente de resolver 1640 casos, entre apelaciones, consultas y medidas preventivas.

Es con la finalidad de revertir dicha problemática, que se propone la regulación de la "instancia única", respecto de la cual en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1268 se indica lo siguiente:

"3. El Tribunal de Disciplina Policial se convierte en instancia única en sede administrativa para el caso de infracciones muy graves y sus decisiones constituyen cosa decidida y dan por agotada la vía administrativa.

Adicionalmente, recae la figura de la instancia única en el Tribunal de Disciplina Policial en los casos en que la Oficina de Asuntos Internos (depende de la Oficina General de Integridad Institucional) investiga la comisión de infracciones graves.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, en el caso de la Policía Nacional del Perú se ha establecido la figura de instancia única para la resolución de procedimientos administrativos por la comisión de infracciones graves, ejerciendo dicha función la Inspectoría Descentralizada competente, quien es la responsable de emitir la sanción que corresponda, respecto de las investigaciones realizadas por las Oficinas de Disciplina.

**Esta distribución de trabajo obedece a la necesidad institucional de agilizar la resolución de procedimientos administrativos disciplinarios, otorgando la facultad de decisión, en consideración a la gravedad de las faltas, a determinados operadores del sistema disciplinario, considerando a su vez, la necesidad de obtener la inmediatez en la sanción a imponer, sin que eso implique dejar de lado el irrestricto derecho al debido procedimiento de los investigados.**

**La creación de la instancia única se sustenta en la necesidad institucional de hacer eficiente el sistema administrativo disciplinario y tiene como sustento la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha señalado en diversas resoluciones, que la preservación del principio de la doble instancia corresponde a materias de carácter judicial y no a las de carácter administrativo" (Las negritas son nuestras).**

En el presente caso, se tiene que si bien el derecho a la pluralidad de instancias no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido procedimiento administrativo, de manera que el establecimiento de un medio impugnatorio y, en consecuencia, la doble instancia en sede administrativa, constituye una potestad discrecional del legislador; no se puede desconocer que en el ejercicio de la función normativa se debe observar y salvaguardar el principio-derecho de igualdad.

En ese orden de ideas, resultaría contrario y lesivo del principio-derecho de igualdad si es que se establece la pluralidad de instancias en sede administrativa para los procedimientos que se tramitan en una determinada entidad o por determinado tipo de personas; y no para procedimientos de entidades que cumplen finalidades similares o idénticas, siendo que dicha diferenciación no se sustenta en parámetros o principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así las cosas, se tiene que el Capítulo XII – De la Seguridad y de la Defensa Nacional, del Título IV – De la Estructura del Estado, de la Constitución Política, desarrollan los fines constitucionales asignados tanto a la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas, como se revela a continuación:

Fuerzas Armadas	Policía Nacional del Perú
<b>Artículo 165.-</b> Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.	<b>Artículo 166.-</b> 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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Bajo ese marco, se aprecia que el artículo 173 de la Norma Fundamental establece que *"En caso de delito de función, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar"* y artículo 168 de la Constitución Política dispone que *"Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional"*.

A partir de lo antes expuesto, es viable sostener que el Poder Constituyente ha considerado que existe similitud entre los fines constitucionales que persiguen tanto las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, en el marco de la seguridad y defensa nacional, razón por la cual resulta necesario que no solo cuenten con un régimen normativo disciplinario y jurisdiccional penal especial (en el caso de delitos de función), sino que dicho régimen normativo disciplinario debe contar con las mismas o similares características, principios y reglas.

En el presente caso, se aprecia que el régimen de las Fuerzas Armadas sí contempla la pluralidad de instancias en sede administrativa. Efectivamente, la Ley 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, contempla medios impugnatorios de las sanciones disciplinarias, al establecerse en el artículo 70 lo siguiente:

**"Artículo 70.- Recursos administrativos disciplinarios**

El personal involucrado podrá interponer, contra la sanción impuesta, los siguientes recursos:

- a. Recurso de reconsideración.
- b. Recurso de apelación.

El recurso de reconsideración es optativo y no constituye un paso previo a la presentación del recurso de apelación".

Siendo que la noción de disciplina militar es similar a la policial, ya que el artículo 2 de la Ley 29131, Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas señala que *"La disciplina es condición esencial para la existencia de toda Institución Militar. (...). Su finalidad es posibilitar el cumplimiento de la misión, objetivos o tareas trazados en las Instituciones Armadas"*, y el numeral 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, establece que *"La Disciplina Policial es la condición esencial de la Policía Nacional del Perú. Se entiende como el acatamiento consciente y voluntario de las órdenes que se dictan con arreglo a Ley, que permite asegurar la unidad de acción y el cumplimiento de la finalidad fundamental, misión y funciones institucionales"*.

En ese sentido, dada la similitud existente entre los fines constitucionales que persiguen tanto la Policía Nacional del Perú como las Fuerzas Armadas, el que exista un trato distinto en la regulación del régimen disciplinario al interior de ambas instituciones, en el sentido que solo para una de las dos instituciones se ha previsto la pluralidad de instancias, incide en el principio-derecho de igualdad.

Si bien existe una finalidad constitucional legítima en el establecimiento de la instancia única en sede administrativa [salvaguardar la disciplina al interior de la Policía Nacional del Perú, de manera que la función asignada por la Constitución Política sea ejercida por

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

oficiales con ética, compromiso institucional y responsabilidad] y que dicha medida resulta idónea para alcanzar dicha finalidad [ya que la medida adoptada por el órgano administrativo disciplinario se ejecutará inmediatamente, esto es, se podría apartar temporal o definitivamente al oficial infractor]; esta Comisión considera que la medida no resulta necesaria para afrontar la problemática identificada por el Poder Ejecutivo y que sustenta la dación del Decreto Legislativo 1268.

Y es que si el problema radica en las dilaciones en la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios y la elevada carga procedimental (expedientes en trámite) que pesa sobre los órganos disciplinarios; existían medidas menos restrictivas o limitativas del derecho a la pluralidad de instancias, tales como el establecimiento de un régimen de silencios administrativos, reducción de plazos y trámites internos durante el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, creación de órganos descentralizados que resuelvan en segunda instancia los procedimientos administrativos disciplinarios, entre otras.

Atendiendo a lo expuesto, se aprecia que el contenido de lo regulado por el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, al consagrar como una de las reglas que irradian toda la normativa sobre el régimen disciplinario, la instancia única; resulta contrario del principio-derecho de igualdad, así como del principio de proporcionalidad y, en consecuencia, no resulta compatible con el ordenamiento jurídico constitucional vigente.

#### IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir los Informes en Mayoría y Minoría elaborados 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 los cuales se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

En atención a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo 1268 **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú ni el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto la misma incide en el principio-derecho de igualdad y, al establecer la instancia única en sede administrativa, inobserva el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, el ordenamiento jurídico 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 derogación del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, y en consecuencia, la restitución de la vigencia de las normas modificadas o derogadas por este.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

**LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO 1268, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, Y RESTITUYE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS MODIFICADAS O DEROGADAS POR ESTE**

**Artículo 1. Derogación del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú**

Derógase el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

**Artículo 2. Restitución de normas modificadas o derogadas por el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú**

Restitúyanse la vigencia del Decreto Legislativo 1150, Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, con sus modificatorias y derogatorias, vigente hasta la dación del Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

Asimismo, restitúyase la vigencia de las demás normas derogadas o modificadas en forma tácita por el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.



**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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.



**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

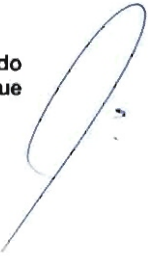


**KARINA BÉTETA RUBÍN**  
Miembro Accesorio

**GINO COSTA SANTOLALLA**  
Miembro Accesorio

**ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS**  
Miembro Accesorio

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.



**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

**MARÍA MELGAREJO PÁUCAR**  
Miembro Accesorio

**WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ**  
Miembro Accesorio



**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1268, Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.

**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

**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° 1268, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú.**

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:
  - **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.**
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 19 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1268, mediante el cual se establecen las

normas y procedimientos administrativos disciplinarios destinados a prevenir, regular y sancionar las infracciones cometidas por la Policía Nacional del Perú.

### **3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS**

De conformidad con el artículo 104°<sup>1</sup> 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° 1268 establece, principalmente, lo siguiente:

- **Garantías y principios rectores del procedimiento disciplinario (artículo 1°)**
- **Bienes jurídicos protegidos (artículo 5):** que comprende la ética policial, disciplina policial, servicio policial e imagen institucional
- **Subordinación, mando y comando (artículos 16° al 20°):** referidos al ejercicio de mando y comando para sancionar al personal de igual grado tratándose de infracciones leves.

---

<sup>1</sup> 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

- **Infracciones y sanciones disciplinarias (artículos 25° al 31°):** son medidas disciplinarias escritas que se impone como consecuencia de una conducta que constituye infracción prevista y tipificada en el Decreto Legislativo. Las sanciones se clasifican en: amonestación, sanción simple, sanción de rigor, pase a la situación de disponibilidad por medida disciplinaria y pase a la situación de retiro por medida disciplinaria.
- **Conclusión del procedimiento administrativo disciplinario (artículo 48°):** el procedimiento concluye por muerte del presunto infractor, prescripción de la potestad sancionadora disciplinaria o resolución firme de sanción o absolución.

## 5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1268, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, 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 e); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú.

A efectos de evidenciar que el presente Decreto Legislativo se encuentra en el marco de las facultades delegadas, nos referimos al detalle del artículo 2°, numeral 2°, literal e) que dispone lo siguiente:

*“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 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 (...).”(Énfasis agregado).*

Como se puede observar, el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú forma parte de las facultades delegadas, no siendo cuestionable desde el punto de vista constitucional.

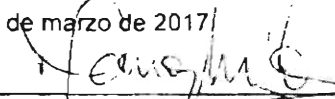
Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe advertir que el Decreto Legislativo bajo análisis garantiza en su Título Preliminar el debido procedimiento con arreglo a la Constitución Política del Perú y las normas vigentes sobre la materia, reiterando en su artículo 31° que

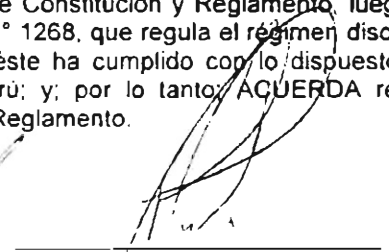
toda resolución o acto relativo a sanción, deberá ser **debidamente motivado**, con lo cual se protege el derecho a la defensa y contradicción en favor de los administrados.

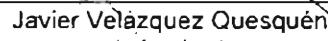
6. **CONCLUSIÓN**

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° 1268, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; y, por lo tanto, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 07 de marzo de 2017


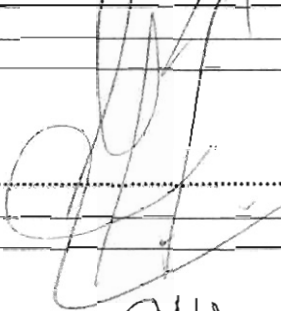

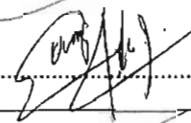

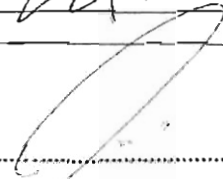

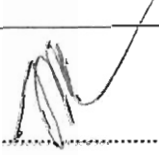



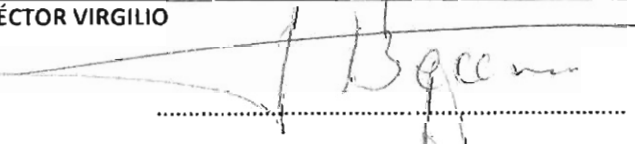


  
\_\_\_\_\_  
María Ursula Letona Pereyra  
(coordinadora)

  
\_\_\_\_\_  
Vicente Antonio Zeballos Salinas  
(miembro)

  
\_\_\_\_\_  
Javier Velázquez Quesquén  
(miembro)

**Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria**


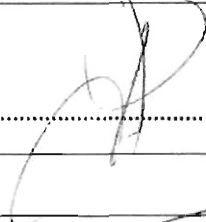

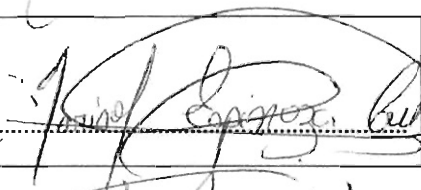

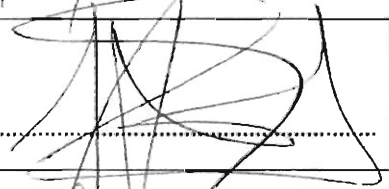

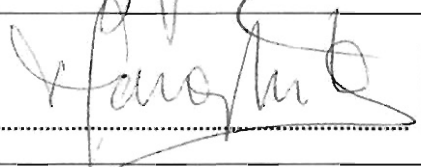



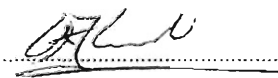

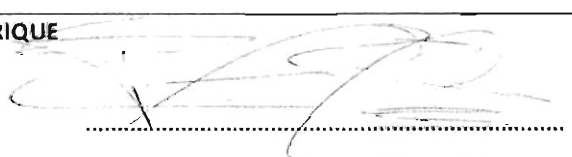
Lima, martes 04 de abril de 2017  
 Hora 8:00 am.  
 Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

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

**Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria**

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








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

**Relación de Asistencia de la Decimoquinta Sesión ordinaria**

Lima, martes 04 de abril de 2017

Hora 8:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<p>15. <b>TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS</b> Fuerza Popular</p> <p><i>LILIANA</i></p>
	<p>16. <b>VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER</b> Célula Parlamentaria Aprista</p> <p><i>ANGEL</i></p>
	<p>17. <b>VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX</b> Peruanos Por El Kambio</p> <p><i>GILBERT</i></p>
	<p>18. <b>ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO</b> Peruanos Por El Kambio</p> <p><i>VICENTE</i></p>
<p><b>MIEMBROS ACCESITARIOS</b></p>	
	<p>19. <b>ACUÑA NÚÑEZ RICHARD</b> Alianza Para El Progreso</p> <p><i>RICHARD</i></p>
	<p>20. <b>ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO</b> Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad.</p> <p><i>MARCO</i></p>
	<p>21. <b>BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA</b> Fuerza Popular</p> <p><i>KARINA</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


	<b>22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO</b> Peruanos por el Cambio	
---	---	---

	<b>23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO</b> Peruanos por el Cambio	
---	---	--

	<b>24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO</b> Fuerza Popular	
---	--	--

	<b>25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO</b> Fuerza Popular	
---	---	---

	<b>26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO</b> Fuerza Popular	
---	---	--

	<b>27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS</b> Acción Popular	
---	---	--

	<b>28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE</b> 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. <b>GLAVE REMY, MARISA</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> 
	<p>30. <b>HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL</b> Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> 
	<p>31. <b>LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO</b> Fuerza Popular</p> 
	<p>32. <b>MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA</b> Fuerza Popular</p> 
	<p>33. <b>MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO</b> Fuerza Popular</p> 
	<p>34. <b>MULDER BEDOYA, MAURICIO</b> Célula Parlamentaria Aprista</p> 
	<p>35. <b>REÁTEGUI FLORES, ROLANDO</b> Fuerza Popular</p> 
	<p>36. <b>SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA</b> Fuerza Popular</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

