

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

SEÑOR PRESIDENTE:

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

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

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

1. BASE LEGAL:

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

2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:
 - **Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior** para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; **perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú**, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas.

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

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

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

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

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

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

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

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

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

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

A continuación los aspectos más relevantes de dicha norma:

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

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

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

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

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

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

- Órganos de Alta Dirección:

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

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

- Oficina General de Integridad Institucional

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

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

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

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

5. CALIFICACIÓN

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

A continuación explicamos las observaciones sobre los artículos antes citados:

5.1 Artículo 5° numerales 1 y 7:

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

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

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

“Artículo 5.- Funciones

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

5.1. Funciones rectoras:

[...]

2) Supervisar y evaluar el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú en el cumplimiento de sus fines constitucionales de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras. El Ministerio del Interior es el ente rector del sistema disciplinario policial, conforme a la Ley de la materia.”

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

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

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

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

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

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

“a) Modificar la estructura organizacional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú: con el objeto de disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios que se brindan al ciudadano a nivel nacional (...) dicha modificación está relacionada con la gestión de recursos humanos, simplificación y modernización de procesos (...).

...

d) Modificar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú en lo referente a la estructura organizacional, especialización profesional, modalidades de servicio, régimen disciplinario, carrera policial y salud.

e) Establecer un marco normativo que regule la relación directa entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial (...).”

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

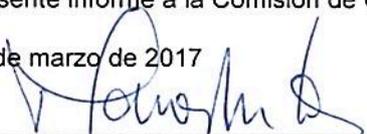
Además, siendo que legislar sobre dicha materia no fue parte de la propuesta de la delegación de facultades, no pudo ser sometida a revisión por parte de las Comisiones del Congreso de la República, como son la Comisión de Constitución y Reglamento, Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y Comisión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

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

6. CONCLUSIÓN

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

Lima, 07 de marzo de 2017



María Ursula Letona-Pereyra
(coordinadora)

Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro)

Javier Velázquez Quesquén
(miembro)

