



Lima 09 de Marzo del 2017

Oficio N° 733 - 01/2016-2017/DP-VZS-CR

Señor:

Miguel Ángel Torres Morales

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre – Pasaje Simón Rodríguez s/n

Lima – Perú

Presente.-

De mi especial consideración:

Me es grato dirigirme a usted, para expresarle mis cordiales saludos, asimismo entregarle los siguientes documentos de interés.

- 1.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1267
- 2.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1325
- 3.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1299
- 4.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1334
- 5.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1348
- 6.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1323
- 7.- Informe en Mayoría de los Decretos Legislativos N° 1344 y 1345

Sin otro en particular

Atentamente.



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Congresista de la República

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° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

El presente informe se aprobó por mayoría 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: Vicente Zeballos Salinas (Miembro) y Javier Velásquez Quesquén (Miembro).

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 perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú¹.
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 18 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°² de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo,

¹ Artículo 2°, numeral 2, literal e).

² Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

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 establece principalmente lo siguiente:

- **Disposiciones generales (artículos 1 al X):** Comprenden la naturaleza, funciones y principios de la PNP, entre otros.
- **Competencias, funciones y atribuciones (artículos 1° al 3):** Estas se enmarca en la “competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana” (artículo 1°).
- **Obligaciones y derechos (artículos 4° al 6°):** Las cuales se enmarcan en los parámetros establecidos por la Constitución Política.
- **Organización (artículos 7° al 24°):** Se establece que su estructura orgánica está integrada por la Alta Dirección, Secretaría Ejecutiva, Órganos de Asesoramiento, de Línea y Desconcentrados.
- **Regímenes especiales (artículos 25° al 40°):** Se clasifica al personal policial de la Policía Nacional del Perú, su situación en actividad, disponibilidad y retiro, como

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

también el régimen del personal civil, el sistema disciplinario policial, formación profesional policial y el régimen de bienestar policial.

- **Otros (artículos 41° al 45°):** Régimen económico, defensa nacional, sistemas tecnológicos y registros policiales, comités cívicos de apoyo y articulación interinstitucional.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1267, Ley 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).

No obstante, la Secretaría Técnica sostiene que las referencias al enfoque de género exceden el marco de la delegación de facultades, por lo que recomienda su supresión del Decreto Legislativo N° 1267.

Al respecto, la opinión en mayoría disiente de lo sostenido por la Secretaría Técnica. Ello porque, en principio, los parámetros para determinar si el Decreto Legislativo N° 1267 se enmarca en dichos estándares son los artículos 101 y 104 de la Constitución y, en específico, la Ley N° 30506.

De la revisión del Decreto Legislativo N° 1267 se verifica que sus contenidos calzan en el supuesto previsto en el artículo 2 numeral 2 literal e) de la Ley N° 30506, el cual autoriza a legislar en la regulación y el perfeccionamiento en el marco normativo de la PNP, con lo cual se cumple en estricto la adecuación de esta norma al marco constitucional y legal que lo habilita a legislar sobre la materia.

Por otro lado, es necesario destacar que los contenidos del Decreto Legislativo no se encuentran comprendidos dentro del estudio sobre su adecuación a la delegación de facultades, ya que ostentan *carácter instrumental*, es decir, son elementos destinados a cumplir con el perfeccionamiento del marco normativo de la PNP.

En esa línea, entre los diversos contenidos del Decreto Legislativo N° 1267 que permiten alcanzar el objetivo por el que se autorizó al Ejecutivo a legislar en el artículo 2 numeral 2 literal e) de la Ley N° 30506, se encuentran los principios institucionales y funciones de la PNP. Entre sus principios destaca la primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales; a mayor abundamiento, su artículo VII numeral 1) hace alusión a diversos enfoques, entre ellos, el de género,

Artículo VII.- Principios Institucionales

Para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, la Policía Nacional del Perú se orienta por los siguientes principios:

1) Primacía de la persona humana y sus derechos fundamentales: *La defensa y protección de la persona humana, el respeto a su dignidad y a las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, considerando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad; tienen primacía en el ejercicio de la función policial; (Énfasis agregado)*

En esa misma línea, el artículo 2 numeral 5 establece como función de la PNP garantizar los **derechos de las personas**, en los siguientes términos:

Artículo 2.- Funciones

5) *Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando de manera especial a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en sus intervenciones; (Énfasis agregado)*

Es así que los citados artículos tienen la finalidad de garantizar una protección **real y efectiva** de la persona humana y de sus derechos fundamentales. Para ello, el Estado debe regir su actuación por los enfoques de derechos humanos, de género y de interculturalidad.

En la medida que el Estado peruano ha ratificado tratados de derechos humanos, se encuentra obligado en virtud de los mismos a respetar y a garantizar a **todos** los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en dichos tratados. En ese sentido, los enfoques de derechos humanos, de género y de interculturalidad permiten, precisamente, garantizar que estos derechos sean efectivamente - y no solo formalmente - protegidos.

Para comprender los alcances del enfoque de género, es necesario señalar que se trata de una categoría jurídicamente reconocida, tanto a nivel normativo como jurisprudencial, en ambos casos, a nivel nacional y supranacional:

- En efecto, en la reciente sentencia emitida en el Expediente N° 6040-2015-AA, el fundamento 19 de los fundamentos de voto de la magistrada Ledesma Narváez define al género como ***“la identificación con las características o patrones diferenciados que emplea una sociedad para identificar a hombres o mujeres”***.

Sin embargo, la determinación de los roles que cada sociedad le brinda a los varones y a las mujeres puede generar escenarios de discriminación. Ello ha sido anotado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, en su fundamento 401, el cual ha definido al **estereotipo de género** de la siguiente manera:

[Es] una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado (supra párr. 398), es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como ocurrió en el presente caso. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. (Énfasis agregado)

- Por otro lado, existen mandatos normativos y jurisprudenciales vigentes que establecen el deber de adecuar nuestro ordenamiento interno al enfoque de género, lo cual alcanza a la Ley de la Policía Nacional del Perú:

- **Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley N° 28983)**

El literal a) de su numeral 3.2 reconoce al **género** como principio para superar la discriminación y, por otro lado, su artículo 5 establece como ***deber de incorporar el enfoque de género en la legislación***:

Artículo 5°.- De los lineamientos del Poder Legislativo

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, serán lineamientos del Poder Legislativo los siguientes:

- a) Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera; acorde con los compromisos y tratados internacionales que incorporan la **equidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades**, asumidos y ratificados por el Estado peruano, debiendo derogar, modificar o dejar sin efecto las normas que producen discriminación.*
- b) Fiscalizar la aplicación y cumplimiento de las normas y políticas que garanticen la igualdad de oportunidades y la equidad de género.*

Como puede apreciarse, se trata de un mandato vigente, del cual es tributario el Ejecutivo con motivo de la delegación de facultades que le han sido conferidas.

Es así que el enfoque de género constituye un contenido transversal a toda norma, por expreso mandato del artículo 5 de la Ley N° 28983, por lo cual el Ejecutivo ha cumplido con incorporarla no solo para dar cumplimiento a dicho mandato, sino también para coadyuvar a mejorar el marco normativo de la PNP en lo que refiere al desarrollo de sus funciones a favor de los ciudadanos y a fin que estos se vean protegidos de manera efectiva.

- **Tratados y jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos**

De acuerdo al artículo 55 y a la IV Disposición Complementaria Final y Transitoria de la Constitución Política, los tratados sobre derechos humanos forman parte del denominado bloque de constitucionalidad, lo cual significa que tienen el mismo rango normativo que ella. Tal es el caso de la **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer** (Convención de Belem do Pará)³, la cual emplea al género como uno de los factores que condicionan la violencia contra la mujer (artículo 1) e insta a los Estados a modificar los patrones socioculturales basados en la superioridad o inferioridad por materia de género (artículo 8 literal b).

De igual manera, los pronunciamientos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos también integran el bloque de constitucionalidad. Al respecto, en el **caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas** (sentencia de 28 de agosto de 2014), el fundamento 157 contiene el mandato normativo que determina la obligación del Estado peruano de modificar el marco normativo de la PNP⁴ utilizando el **enfoque de género** para cumplir con las funciones de dicho organismo:

(...) el enfoque de género debe tener especial importancia dentro del procedimiento de evaluación del riesgo, ya que podría traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección. Para la efectividad de las medidas resulta

³ Ratificado por el Estado peruano en 1996.

⁴ "Si la normativa doméstica (legislativa, administrativa o de cualquier otro carácter) y las prácticas estatales de cualquiera de los tres poderes, no garantizan los derechos fundamentales reconocidos en el derecho internacional, el Estado debe adecuarlas o, en su caso, suprimirlas y crear garantías que verdaderamente protejan los derechos fundamentales. No estamos más que ante el deber general del Estado de adecuar su derecho interno (artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). No está demás expresar que no sólo el Poder Judicial debe cumplir con las disposiciones de derecho supranacional, sino también el Legislativo y el Ejecutivo, bajo apercibimiento de generar responsabilidad internacional del Estado" (STC N° 4617-2012-AA, FJ. 13).

esencial: a) una respuesta estatal inmediata desde el primer momento en que toma conocimiento de la existencia del riesgo, para que sean oportunas; b) que las personas que intervienen en la protección a defensoras y defensores cuenten con la capacitación y entrenamiento necesario para desempeñar sus funciones y sobre la importancia de sus acciones; y c) deben estar en vigor durante el tiempo que las víctimas de violencia o amenazas lo necesiten.

- Asimismo, los referidos mandatos que, de manera expresa se refieren al enfoque de género se inscriben en el marco constitucional vigente, el cual citamos a continuación:

Artículo 2 numeral 2 de la Constitución Política:

*Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la **igualdad ante la ley**. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.*

- Al respecto, similares referencias se encuentran en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el numeral 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como también en el numeral 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- En ese sentido, el principio - derecho a la igualdad es uno de los principios constitucionales fundamentales que rigen la actuación del Estado. Al respecto, el principio - derecho a la igualdad no se concibe solamente como una igualdad de tipo formal (concepción propia de los inicios del Estado liberal y que ha sido superada por el Estado constitucional y social de Derecho), sino que, necesariamente, incluye el reconocimiento de una igualdad material o real. De allí que los tratados de derechos humanos reconozcan el deber de los Estados de identificar aquellas diferencias que ameriten un tratamiento especial por parte del Estado para efectos de garantizar una **protección efectiva** de los derechos a todas las personas **en igualdad**.
- En efecto, la igualdad no solo se entiende como derecho, sino también como un principio rector del ordenamiento jurídico, siendo así una regla básica que el Estado debe garantizar y preservar⁵. Por su parte, el derecho a la no discriminación no solamente garantiza la protección de la igualdad de las personas sino que protege la dignidad de las mismas, fin primordial de la sociedad y del Estado como lo señala el artículo 1 de la Constitución:

Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

- Por consiguiente, los enfoques de derechos humanos representan una garantía al ciudadano de respeto efectivo de su libertad, de su integridad física y psicológica, etc. Para ello, enfoques tales como el enfoque de género y el enfoque de interculturalidad contribuyen a ese propósito.
- Asimismo, un aspecto importante a resaltar es que la **Secretaría Técnica incurre en contradicción** al señalar, por un lado, que el enfoque de género no ha sido materia delegada, y por otro, validar otros enfoques de derechos humanos tales como el enfoque de interculturalidad sin cuestionar, en este caso, un exceso de delegación de facultades.

⁵ GUTIERREZ CAMACHO y SOSA SACIO. 2005. p. 90

- De hecho, la Secretaría Técnica **no ha cuestionado** en otros decretos legislativos la existencia de normas que tienen un sustento directo en la aplicación de enfoques de derechos humanos distintos al enfoque de género. Por ello, su argumentación carece de rigor jurídico.
- Por último, corresponde señalar que la incorporación de los enfoques de derechos humanos (entre los cuales se encuentra en el enfoque de género) es una forma de cumplimiento efectivo, por parte del Estado peruano de sus obligaciones internacionales.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el presente Informe en Mayoría, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1267, Ley 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, 09 de marzo de 2017



Javier Velásquez Quesquén
(miembro)



Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro)