

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° 1318, que regula la formación profesional 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 mencionadas¹.
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 03 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1318, que regula la formación profesional 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

¹ Artículo 2°, numeral 2, inciso 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.

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 Decretos Legislativos deba comprender lo siguiente:

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

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 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° 1318 regula la formación profesional que se imparte en la Policía Nacional del Perú que se imparte en sus escuelas, los principios de su formación, quiénes son considerados estudiantes de las escuelas, y la obtención de grados, títulos, becas y convenios.

Asimismo, se establecen las causales de expulsión, separación y baja, y se señala que las infracciones graves y leves, así como sus sanciones se establecen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

Por otra parte, se modifican diferentes artículos del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú referentes a la naturaleza de la institución, las prohibiciones e incompatibilidades, la Secretaría Ejecutiva, entre otras.

Complementariamente, se modifica el artículo 35° del Decreto Legislativo N° 1268, que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, en lo que respecta al rol de la Oficina General de Integridad Institucional para la investigación de infracciones graves y muy graves.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1318, que regula la formación profesional 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, inciso b); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con

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.

excepción del artículo 23° que contraviene lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política:

Es del caso que el artículo 23° del presente Decreto Legislativo establece lo siguiente:

“Las infracciones según su gravedad se clasifican en leves, graves y muy graves. Las sanciones, de acuerdo a la gravedad de la infracción se clasifican en: simples, de rigor y separación o expulsión. Estas disposiciones son aplicables a los estudiantes de Pregrado.

Las infracciones graves y leves, así como sus sanciones se establecen en el reglamento del presente Decreto Legislativo.

Los estudiantes que sean separados definitivamente por insuficiencia académica o retiro voluntario deben sufragar los gastos irrogados al Estado durante su permanencia en las Escuelas de Formación Profesional Policial, de acuerdo al procedimiento que se establezca. Igual medida es aplicable a los estudiantes expulsados por medida disciplinaria” (Énfasis agregado).

Advertimos que dicha disposición no establece de manera expresa, clara e inequívoca cuáles son las conductas graves y leves por las que un administrado será pasible de la imposición de una sanción, sino que habilita que el reglamento establezca las sanciones de tales conductas sin que siquiera, en la ley, se establezcan los criterios esenciales que delimiten la tipificación reglamentaria.

Esta situación no otorga ninguna seguridad a los administrados e inclusive permitiría que la autoridad de turno o la autoridad reglamentaria tengan una discrecionalidad muy amplia para calificar los hechos que constituyen infracciones.

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

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

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

(...)

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

Con relación a lo antes mencionado, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“44. El principio de legalidad penal ha sido consagrado en el literal “d” del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución Política del Perú, según el cual “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...).” Igualmente, ha sido recogido por los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11º, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15.º.

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la

*promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)*³. (Énfasis agregado).

Ahora bien, la primera impresión que surge es que las disposiciones citadas refieren únicamente al ámbito penal, por lo que el Decreto Legislativo bajo análisis no se subsume en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que lo expuesto también es aplicable al ámbito administrativo, para lo cual nos remitimos a lo siguiente:

"3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d) (...).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.° 2050-2002-AA/TC, que: "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)" (Fundamento Jurídico N.° 8).

*5. Este Colegiado también ha establecido que: "(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)" (Exp. N° 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N° 9)*⁴. (Énfasis agregado).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que la norma que establece las conductas pasibles de sanción debe tener rango de ley:

"4. Se ha establecido, además, que "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

*atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; **la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley**". (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 61/1990)⁵. (Énfasis agregado).*

Así, vemos que el propio Tribunal ha establecido que la inobservancia del principio de legalidad para delimitar las conductas sancionables en el ámbito del derecho administrativo, contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de nuestra Constitución.

En consecuencia, observamos que las disposiciones en cuestión del presente Decreto Legislativo contravienen el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, por lo que corresponde disponer su modificación a efectos de que se ajuste a los mencionados parámetros constitucionales y se delimiten los criterios esenciales que permitirían que vía reglamentaria se tipifiquen las infracciones graves y leves.

A continuación el texto propuesto a modo de recomendación:

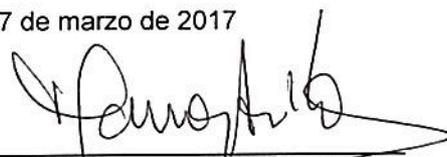
"Las infracciones según su gravedad se clasifican en leves, graves y muy graves. Las sanciones, de acuerdo a la gravedad de la infracción se clasifican en: simples, de rigor y separación o expulsión. Estas disposiciones son aplicables a los estudiantes de Pregrado.

*Las infracciones graves y leves, así como sus sanciones se **tipifican** en el reglamento del presente Decreto Legislativo **dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118° de la Constitución Política** (...)". (Énfasis agregado).*

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° 1318, que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 23° respecto del cual se recomienda su modificación, y, por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

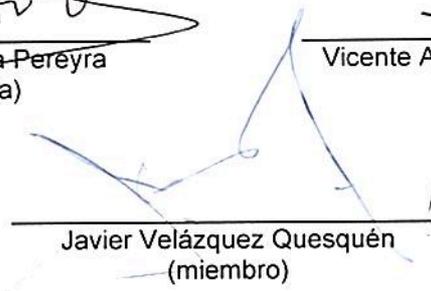
Lima, 07 de marzo de 2017



María Ursula Letona Pereyra
(coordinadora)



Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro)



Javier Velázquez Quesquén
(miembro)

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

