

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor Presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1684, Decreto Legislativo que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 19 de marzo de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1684, Decreto Legislativo que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el miércoles 02 de octubre de 2024.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Mediante el Oficio 287-2024-PR, la Presidenta de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo N° 1684, el cual fue recibido en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el mismo día.

Finalmente, a través del Oficio N°0223-2024-2025-CCR/CR, de fecha 3 de octubre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1684 tiene once artículos, seis Disposiciones Complementarias Finales, cinco Disposiciones Complementarias Transitorias y una Única Disposición Complementaria Derogatoria. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA y establecer su naturaleza jurídica, competencias, funciones y estructura orgánica.
- El **artículo 2** dispone la creación la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA como organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público y autonomía administrativa, técnica, funcional y financiera; constituyendo un pliego presupuestal.
- El **artículo 3** establece que la SEDENA es la entidad responsable de la coordinación, asesoramiento y planificación y supervisión de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), con la finalidad

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

de articular su funcionamiento a nivel nacional; asimismo, mantiene relaciones de coordinación técnico funcional con las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional (OSDNA), o las que hagan sus veces, de los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Mantiene relaciones de coordinación con la Dirección Nacional de Inteligencia, ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, para satisfacer las necesidades de información e inteligencia para los procesos y gestión del SIDENA.

- El **artículo 4** establece el listado no taxativo de las funciones del SEDENA, siendo las siguientes: formular los objetivos y la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional y sus instrumentos, en coordinación con los componentes del SIDENA y proponerlos al COSEDENA, formular y proponer al COSEDENA, las normas y lineamientos técnicos para su implementación y evaluación, en coordinación con los componentes del SIDENA, planificar, normar y evaluar las medidas y acciones del SIDENA para contrarrestar las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional y proponerlas al COSEDENA para su aprobación, realizar estudios Estratégicos en materia de Seguridad y Defensa Nacional y proponer su implementación en los componentes del Sistema en el marco de sus competencias, coordinar el funcionamiento técnico-funcional de las Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional (OSDNA) o las que hagan sus veces a nivel Nacional, promover la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de Seguridad y Defensa Nacional, formular las normas, y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional en coordinación con los componentes del SIDENA y proponerlas al COSEDENA, proporcionar asistencia técnica a los componentes del SIDENA, formular, orientar y difundir la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional y de Movilización Nacional, ejercer la Secretaría del COSEDENA, formular y proponer al COSEDENA las medidas y acciones relacionadas al fortalecimiento y

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

perfeccionamiento del SIDENA, coordinar y articular con el Ministerio de Educación, acciones y estrategias que permitan desarrollar temáticas referidas a la Seguridad y Defensa Nacional para el fortalecimiento de competencias de los estudiantes en todos los niveles y modalidades, y las demás establecidas por Ley.

- El **artículo 5** define la estructura básica del SEDENA, el mismo que está compuesto por la Alta Dirección (Jefatura y Gerencia General), Órganos de Administración Interna y Órganos de Línea; asimismo, se precisa que, el desarrollo de la estructura orgánica y funciones de la SEDENA se establece en su Reglamento de Organización y Funciones.
- El **artículo 6** regula las características para la elección del Jefe de la SEDENA, el cual es designado por el Presidente de la República por Resolución Suprema, se consigna que es peruano de nacimiento, debe acreditar competencias en materia de Seguridad y Defensa Nacional y experiencia en el sector público, no estar afiliado a organizaciones políticas, no haber sido inhabilitado para desempeñar cargo de función pública, ni condenado o procesado por delitos contra el Estado y la Defensa Nacional ni delitos dolosos; además, se regula los requisitos de grados académicos y equivalencias. En este dispositivo normativo también se contempla que el Jefe de la SEDENA es el titular del pliego, máxima autoridad ejecutiva de la institución, representa oficial y legalmente a la Entidad a nivel nacional e internacional y, dirige y supervisa las funciones de la Entidad.
- El **artículo 7** establece que el Jefe de la SEDENA, por la naturaleza de sus funciones, es el Secretario del COSEDENA, ente rector del SIDENA y depende funcionalmente de él. Además, se consigna que el Secretario del COSEDENA, asesora a los Componentes del SIDENA, y facilita a su presidente la conducción de las sesiones ordinarias y extraordinarias, su participación es permanente y se rige de acuerdo a lo establecido en la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

norma que regula el Sistema de Defensa Nacional y al Reglamento Interno del Consejo. En las Sesiones tiene derecho a voz y no a voto.

- El **artículo 8** dispone que la función de Jefe de la SEDENA es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio.
- El **artículo 9** señala los recursos de la SEDENA, los cuales están constituidos de la siguiente manera: Aquellos asignados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional, reembolsables y no reembolsables, de conformidad con la normatividad vigente; y, otros que se establezcan conforme a ley.
- El **artículo 10** establece que, el régimen laboral de los servidores civiles de la SEDENA se sujeta al régimen laboral del servicio civil, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- El **artículo 11** señala que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Defensa.
- La **Primera Disposición Complementaria Final** dispone que, las modificaciones a la SEDENA, requieren de la opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública, en el marco de la normativa vigente, en el contexto de medidas de perfeccionamiento del SIDENA aprobadas por el COSEDENA.
- La **Segunda Disposición Complementaria Final** establece la vigencia del decreto legislativo, el cual entrará en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la implementación de la SEDENA, con excepción de la Tercera Disposición Complementaria Final y de la Primera, Segunda, Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias, que entran en vigencia al día siguiente de la publicación del presente Decreto Legislativo en el diario oficial El Peruano.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

- La **Tercera Disposición Complementaria Final** establece que, la aprobación de los lineamientos a que hace referencia la Segunda Disposición Complementaria Final del presente Decreto Legislativo son aprobados por Decreto Supremo, refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros.
- La **Cuarta Disposición Complementaria Final** se consigna que, con la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la SEDENA se designa al Jefe, quien designa por excepción y de forma temporal al Gerente General para la ejecución de las actividades necesarias para la puesta en operación de la entidad pública.
- La **Quinta Disposición Complementaria Final** establece que, a los diez (10) días calendario de aprobado el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SEDENA, la Presidencia del Consejo de Ministros presenta su propuesta de Cuadro de Puestos de la Entidad — CPE ante SERVIR, de acuerdo a las disposiciones vigentes en la materia; asimismo, a los quince (15) días calendario de aprobado el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SEDENA, la Presidencia del Consejo de Ministros presenta su propuesta de Manual de Perfiles de Puestos — MPP de acuerdo a las disposiciones vigentes sobre la materia.
- La **Sexa Disposición Complementaria Final** establece que, el personal militar y policial, así como el personal civil destacado en la PCM y en SEDENA, proveniente de otras entidades públicas, mantiene su propio régimen laboral de la entidad de origen.
- La **Primera Disposición Complementaria Transitoria** dispone que, en tanto entra en vigencia la presente norma, la Presidencia del Consejo de Ministros asume las funciones señaladas en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo, para lo cual adecúa sus instrumentos de gestión.
- La **Segunda Disposición Complementaria Transitoria** establece que, el Ministerio de Defensa, en el marco de la normatividad vigente, transfiere

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

a la Presidencia del Consejo de Ministros, hasta el 31 de marzo de 2025, los servidores civiles contratados por la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional — UGESIDENA; además, los servidores civiles transferidos conservan el régimen laboral de origen hasta la implementación del régimen laboral del Servicio Civil. También se regula que, el Ministerio de Defensa, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto Legislativo, transfiere a la Presidencia del Consejo de Ministros previa evaluación, el acervo documentario de la gestión del SIDENA.

- La **Tercera Disposición Complementaria Transitoria** establece que, desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, y en el marco de la normativa vigente, la Presidencia del Consejo de Ministros transfiere a la SEDENA el acervo documentario, personal y bienes muebles asignados para el cumplimiento de las funciones a que se refiere la Primera Disposición Complementaria Transitoria del presente Decreto Legislativo. Los servidores civiles transferidos conservan el régimen laboral de origen hasta la implementación del régimen laboral del Servicio Civil.
- La **Cuarta Disposición Complementaria Transitoria** dispone que, en el periodo temporal señalado en la Cuarta Disposición Complementaria final, el Gerente General está facultado para efectuar contrataciones de naturaleza temporal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057 de puestos de apoyo, asesoramiento y tecnología necesarios para el inicio de la operación y que no están siendo cubiertos por el personal transferido.
- La **Quinta Disposición Complementaria Transitoria** establece que, la implementación de las acciones a que se refiere el presente Decreto Legislativo se financia con cargo a los presupuestos Institucionales de los pliegos involucrados. Para tal efecto resulta aplicable lo dispuesto en el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

artículo 78 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público.

- Finalmente, la **Única Disposición Complementaria Derogatoria** dispone la derogación del Decreto Legislativo 1131, Decreto Legislativo que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional y su Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Decreto Supremo 036-2013-PCM.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación**¹.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.²

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado

¹ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

² López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³.

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que ***“los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”***.⁶ De ello se sigue que los operadores jurídicos ***“(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)”***.⁷

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas ***“en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”***⁸, mientras que las potestades discrecionales son las que *“permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”*⁹

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁹ Ídem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario ***“(…) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”***¹¹

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹²

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁴

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	• Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁵ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Asimismo, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

Finalmente, en el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1684

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo N° 1684, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.***
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y***

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

***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”.***

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1684 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el miércoles 02 de octubre 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 287-2024-PR; es decir, dicho decreto legislativo cumple el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de julio del 2024, en la que se estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1684 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 02 de octubre del 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y con el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1684 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1684

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	“2. Materias de la delegación de facultades legislativas El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas: [...] 2.10. Seguridad y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital [...] 2.10.2. Crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), como entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de la gestión, coordinación, asesoramiento, planeamiento y articulación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) en todo el territorio nacional con autonomía administrativa, técnica, funcional, financiera y económica, a fin de fortalecer el sistema en todos los campos de la defensa nacional para garantizar la seguridad nacional. [...]”

Cuadro de elaboración propia.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1684 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

De acuerdo con su artículo 1 del referido decreto legislativo, tiene como objeto crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional y establecer su naturaleza jurídica, competencias, funciones y estructura orgánica. Asimismo, fue emitido en el marco normativo del sub numeral 2.10.2 del numeral 2.10 del artículo 2 de la Ley 32089, el cual dispone que el Poder Ejecutivo está facultado a crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), como entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de la gestión, coordinación, asesoramiento, planeamiento y articulación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) en todo el territorio nacional con autonomía administrativa, técnica, funcional, financiera y económica, a fin de fortalecer el sistema en todos los campos de la defensa nacional para garantizar la seguridad nacional.

Por otra parte, esta subcomisión encuentra que en el artículo 5 del decreto legislativo sujeto a control se omitió la inclusión del Órgano de Control en la estructura orgánica del SEDENA, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; que establecen que, todas las entidades que son parte del gobierno central tendrán, necesariamente, un órgano de auditoría interna ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, siendo una unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental.

Cabe acotar que, el artículo 9 del Decreto Legislativo 1131 que fue derogado por el Decreto Legislativo 1684 si contemplaba el *Órgano de Control Institucional* en la estructura del SEDENA. De esta manera, se demuestra que el decreto legislativo analizado está modificando indirectamente la ley orgánica antes

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

descrita, pues está generando una excepción a la regla general de que toda institución que conforma el Poder Ejecutivo tenga un órgano de control. Es así que se está legislando materia indelegable, incumpliendo el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

Por tanto, esta subcomisión encuentra que el Decreto Legislativo 1684 cumple con el control de contenido, a excepción del artículo 5 que legisla materia indelegable, quebrantando el parámetro constitucional establecido en el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **sub numeral 2.10.2 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), como entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de la gestión, coordinación, asesoramiento, planeamiento y articulación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) en todo el territorio nacional con autonomía administrativa, técnica, funcional, financiera y económica, a fin de fortalecer el sistema en todos los campos de la defensa nacional para garantizar la seguridad nacional.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Cabe resaltar, que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional fue creada en un primer momento por el Decreto Legislativo 1131, el cual fue publicado el viernes 7 de diciembre de 2012. Dicha norma fue derogada por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1684, ello en razón a que el Poder Ejecutivo tenía la discrecionalidad de hacerlo por estar habilitado a crear un nuevo marco jurídico que regule lo referido a la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA.

Por otra parte, la exposición de motivos de la norma sujeta a control indica la necesidad de que la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional deba ser la encargada de la conducción estratégica de la Seguridad y Defensa Nacional en todos los campos, coordinando con los órganos competentes del MINDEF en el campo militar, mediante una efectiva articulación y coordinación intersectorial, intergubernamental y otras, que resultasen pertinentes, conforme a Ley. Asimismo, indica también que dicha entidad del Estado deba realizar el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y decisiones que adopte el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, con la finalidad de evaluar su efectividad y proponer las correcciones pertinentes¹⁷.

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1684 esta alineado a la submateria específica delegada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar; con **excepción del artículo 5 que omite incorporar el órgano de control en la estructura del SEDENA, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Dicha materia es indelegable y no fue otorgada por el Congreso de la República, puesto que**

¹⁷ 1.4 Marco jurídico y justificación – I Descripción del contenido del decreto legislativo -Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1684, último párrafo de la agina 4.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Carta Fundamental lo prohíbe.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1684 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con excepción del artículo 5, por los fundamentos antes expuestos.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual *“(…) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”*¹⁸

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

“(…) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”¹⁹

En tercer lugar, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “*salvar*”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²⁰ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²¹

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1684, radica en determinar la creación, naturaleza jurídica, competencias, funciones y estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), como entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el marco del Decreto Legislativo 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional (en adelante el Decreto Legislativo 1129), y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 037-2013-PCM.

De igual manera, el referido decreto legislativo busca la participación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) esté a cargo de la SEDENA, por lo que, dicha participación en el sistema (Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales Gobiernos Locales) y por la naturaleza de sus funciones, la SEDENA ejerce la

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Secretaría del COSEDENA, coordinando y articulando de acuerdo a las competencias señaladas en el Decreto Legislativo 1129 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 037-2013-PCM, estableciendo estrategias intersectoriales e intergubernamentales de intervención del estado, para atender problemas que podrían afectar la Seguridad y Defensa Nacional.

Al respecto, debemos señalar que, conforme a la exposición de motivos del citado decreto legislativo, el Decreto Legislativo 1129, en su artículo 3 define al Sistema como el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional. Asimismo, el artículo 13 de su reglamento, precisa las funciones del Secretario COSEDENA.

Con fecha 10 de marzo de 2023, se publicó en el diario oficial "El Peruano", la Ley 31702, Ley que adscribe al SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, exonerándose de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Tal como lo indica la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, se observa que la citada Ley 31702, al no haber dispuesto la creación de la SEDENA, contiene un defecto legal, el mismo que, de acuerdo con el jurista Guillermo Cabanellas, debe entenderse como la ***“carencia de algunos de los requisitos exigidos imperativamente por la ley para la validez de ciertos actos. Tales determinaciones pueden ser esenciales o accidentales”***, por lo que, teniendo en cuenta que la Ley 31702, si bien se encuentra vigente, contiene un defecto que impide su ejecución; por lo que mediante Ley 32089, el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo el poder de legislar en materia de Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito de Inteligencia, Contrainteligencia y Seguridad Digital: Creando la SEDENA, como entidad pública adscrita a la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de la gestión, coordinación, asesoramiento, planeamiento y articulación de los componentes del SIDENA²².

De manera tal que, la SEDENA debe ser la encargada de la conducción estratégica de la Seguridad y Defensa Nacional en todos los campos, coordinando con los órganos competentes del MINDEF en el campo militar, mediante una efectiva articulación y coordinación intersectorial, intergubernamental y otras, que resultasen pertinentes, conforme a Ley.

Así, a la fecha de emisión del Decreto Legislativo analizado, no se contaba con una entidad que permita gestionar la respuesta del Estado de manera articulada para hacer frente a las amenazas y preocupaciones que afecta la seguridad nacional, de acuerdo a lo establecido en las normas precedentes; sin embargo, se cuenta con una Unidad Funcional dentro de la estructura del MINDEF (UGESIDENA), que dada su naturaleza como Unidad Funcional su cumplimiento de funciones es limitada toda vez que no cuenta con el nivel de organismo público con autonomía, que le permita articular correctamente con los otros sectores de la administración pública y privada, por lo que, la creación de esta entidad en el marco de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, permite contar con un organismo público ejecutor con autonomía técnico funcional que potencia su articulación; asimismo, permite desarrollar bajo el principio de unidad de dirección, las acciones necesarias para hacer frente a las amenazas y preocupaciones que afecten a la seguridad nacional²³.

De esta forma, mediante el Decreto Legislativo 1684 se permitirá contar con una entidad que se encargue de la conducción estratégica de la Seguridad y Defensa Nacional, mediante una efectiva articulación y coordinación intersectorial,

²² Exposición de motivos, p.4.

²³ Ibidem, pp. 14.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

intergubernamental con los Componentes del SIDENA, que resulten pertinentes, conforme a Ley. Además de realizar el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y decisiones que adopte el COSEDENA, con la finalidad de evaluar su efectividad y proponer las correcciones pertinentes; así como conservar el documento histórica de las Actas de las Sesiones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional que por sus características propias mantienen la clasificación de secreto.

Ahora bien, de la revisión de las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 1684, encontramos una colisión entre el numeral 6.2 del artículo 6 de la norma sujeta a control con los numerales 2 y 13 del artículo 2 y el artículo 35 de la Constitución Política del Perú. Ello en razón a que el decreto legislativo indica que el jefe de la SEDENA no debe estar afiliado a organización política, disposición que colisiona con el derecho de igualdad ante la ley (nadie puede ser discriminado por tener una afiliación a una organización política), con el derecho de asociación y con el derecho de los ciudadanos de ejercer sus derechos a través de organizaciones políticas.

Entendiendo que una asociación es un ente organizado legalmente con arreglo a sus estatutos, con el objeto de lograr determinados fines materiales o espirituales, ya sean religiosos, culturales, educativos, deportivos, sociales, etc²⁴. Esta subcomisión encuentra que las organizaciones políticas cumplen tales características y como lo indica el artículo 35 del texto constitucional, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Siendo el medio legitimado por la Carta Fundamental para que el ciudadano ejerza sus derechos políticos.

²⁴ CHANAMÉ ORBE, Raúl. “La Constitución Comentada” Volumen 1. Fondo Editora y Distribuidora Ediciones Legales E.I.R.L., novena edición, Lima - Perú, 2015, p.245.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

De esta manera, limitar a un ciudadano que cumple con todo el perfil para ser el Jefe de la SEDENA solo por estar afiliado a una organización política constituiría un acto discriminatorio que violaría la igualdad ante la ley, su derecho a asociarse y sus derechos políticos. Por consiguiente, esta subcomisión recomienda, bajo el principio de conservación de la ley, modificar el numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1684, con el fin de retirar el requisito de no estar afiliado a una organización política para ser jefe del SEDENA, por ser inconstitucional.

Asimismo, es preciso mencionar que, el *artículo 8.- Dedicación exclusiva. La función de Jefe del SEDENA es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio.*

Sobre este aspecto debemos recordar que, el artículo 40 de la Constitución Política establece en la parte final del primer párrafo que: *Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.*

El mencionado artículo 8 no ha tenido en consideración lo dispuesto en el mencionado artículo constitucional, ya que la función docente constituye una excepción; por ello, **colisiona con el artículo 40 de la Constitución Política del Perú.**

Y como se ha mencionado anteriormente, en el análisis del control de contenido y de apreciación, el artículo 5 omite incorporar el órgano de control en la estructura del SEDENA, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; vulnerando el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

Finalmente, esta subcomisión observa que la segunda disposición complementaria final de la norma examinada establece una *vacatio legis*, es decir, ordena que el Decreto Legislativo 1684 entre en vigencia al día siguiente de la publicación del Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la implementación de la SEDENA, con excepción de la Tercera Disposición Complementaria Final y de la Primera, Segunda, Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias, que entran en vigencia al día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo 1684 en el diario oficial El Peruano.

Esta disposición complementaria, si bien es cierto puede ser constitucional pues no contraviene el artículo 109 de la Constitución Política²⁵, genera una situación de inaplicación del decreto legislativo, pues a pesar que la segunda disposición complementaria final dispone que entrará en vigencia el decreto legislativo al momento que se apruebe por decreto supremo los lineamientos para la implementación del SEDENA, no se señala una fecha tope para que se apruebe dicha norma infra ley, pudiendo traer como consecuencia una incertidumbre en la inaplicación del Decreto Legislativo 1684. Es por ello que esta subcomisión sugiere dar de conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento sobre lo expuesto, a fin que lo tome en cuenta al momento de abordar dicha materia en su labor legislativa.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia; a excepción del numeral 6.2 del artículo 6, por contravenir los numerales 2 y 13 del artículo 2 y el artículo 35 de la Constitución Política del Perú; el artículo 8 por contravenir el artículo 40 de la Constitución Política; y el artículo 5 por contravenir el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

²⁵ **Artículo 109.** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o parte.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

V. CUADRO DE RESUMEN

La evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1684 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el miércoles 02 de octubre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 287-2024-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 32089, Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio del 2024. Estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1684 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 02 de octubre del 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL — SEDENA.

	del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	X Cumple en parte. No contraviene normas constitucionales, a excepción de: • El artículo 5 del Decreto Legislativo 1684, por contravenir el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política. • El numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1684. Por cuanto colisiona con los numerales 2 y 13 del artículo 2 y el artículo 35 de la Constitución Política del Perú. • El artículo 8, por contravenir el artículo 40 de la Constitución Política del Perú.
Ley autoritativa, Ley 32089, Delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materias de Reactivación Económica, Simplificación y Calidad Regulatoria, Actividad Empresarial del Estado, Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional	X Cumple en parte. El Decreto Legislativo 1684 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del sub numeral 2.10.2 del numeral 2.10 del artículo 2 de la Ley 32089; a excepción del artículo 5, que legisló sobre materia indelegable al Poder Ejecutivo, esto es, modificación de leyes orgánicas.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1684, Decreto Legislativo que crea la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA, lo siguiente:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. A excepción del artículo 5, el numeral 6.2 del artículo 6 y el artículo 8, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.
3. No cumple en los casos siguientes:
 - El artículo 5 del decreto legislativo por **contravenir** los artículos 43, 101 numeral 4 y 104 de la Constitución Política del Perú, por la modificación de ley orgánica.
 - Artículo 6 numeral 6.2 por contravenir los numerales 2 y 13 del artículo 2 y el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, por colisionar con el derecho de igualdad ante la ley (nadie puede ser discriminado por tener una afiliación a una organización política), con el derecho de asociación y con el derecho de los ciudadanos de ejercer sus derechos a través de organizaciones políticas. Ello en razón a que el citado apartado del decreto legislativo examinado impone como requisito para ser jefe de la SEDENA el no estar afiliado a una organización política.
 - El artículo 8, por colisionar con el artículo 40 de la Constitución Política del Perú, referido a la posibilidad de que funcionarios y servidores puedan ejercer también la función docente.
4. En aplicación del principio de conservación de la ley, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento proponer la modificación del artículo 5 para incluir al órgano de control institucional; al numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1684, con el fin que se retire el requisito de no estar afiliado a organización política para ser jefe de la SEDENA; y

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**

el artículo 8 para incluir la precisión de que el jefe del SEDENA pueda ejercer función docente.

5. Se evidencia que la Segunda Disposición Complementaria Final establece una *vacatio legis*, en relación a que el Decreto Legislativo 1684 entra en vigencia al día siguiente de la publicación del Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la implementación de la SEDENA, con excepción de la Tercera Disposición Complementaria Final y de la Primera, Segunda, Cuarta y Quinta Disposiciones Complementarias Transitorias, que entran en vigencia al día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo en el diario oficial El Peruano. Al respecto, si bien es cierto se enmarca dentro de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política, esto es, vigencia de las leyes, no se pone límites de tiempo de dicha elaboración de lineamientos, generando incertidumbre en su aplicación y pudiendo caer en inaplicable el decreto legislativo. En ese sentido, se hace de conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento a fin de que, si lo considera prudente, lo tome en cuenta al momento de abordar dicha materia en su labor legislativa, pudiendo establecer sanciones respecto a que el Poder Ejecutivo no ponga plazos para la implementación o reglamentación de las leyes o normas con rango de ley, así como también, por incumplimiento de los plazos para reglamentar o implementar leyes.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 19 de marzo de 2025

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1684, DECRETO LEGISLATIVO QUE
CREA LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL — SEDENA.**