

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1617, Decreto Legislativo que regula el procedimiento administrativo disciplinario inmediato para servidores/as penitenciarios/as en casos de falta disciplinaria flagrante y otros supuestos.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de junio de 2026, con el voto **a favor** de los congresistas: ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; CALLE LOBATÓN, Digna; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; ESPÍRITU CAVERO, Raúl; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; MITA ALANOCA, Isaac; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot; LUQUE IBARRA, Ruth; PALACIOS HUAMÁN, Margot y; ALVA PRIETO, María del Carmen, miembro accesorio, en reemplazo de LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín. No hubo votos **en contra**. Votó **en abstención** el congresista: QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 21 de diciembre de 2023 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1617, Decreto Legislativo que regula el procedimiento administrativo disciplinario inmediato para servidores/as penitenciarios/as en casos de falta disciplinaria flagrante y otros supuestos.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

Mediante Oficio 426-2023-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1617 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 22 de diciembre de 2023, siendo remitido en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 0611-2023-2024/CCR-CR, de fecha 28 de diciembre de 2023, puso en conocimiento de la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Undécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 5 de junio de 2024¹, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1617, **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, 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 31880, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

En tal sentido, corresponde ahora a esta comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política como en el Reglamento del Congreso de la República y en la norma autoritativa (Ley 31880).

II. MARCO NORMATIVO

¹ Información disponible en: <https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2025/constitucion/files/1617.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

2.1. Constitución Política del Perú

“Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[...]

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[...]”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]”.

“Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

2.2. Reglamento del Congreso de la República

"Artículo 90.- El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

[...]

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

2.3. Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, por el plazo de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y comprende las materias desarrolladas en el artículo 2.

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.1. En materia de seguridad ciudadana

[...]

2.1.3. Lucha contra la delincuencia y crimen organizado.

[...]

d) Establecer un marco normativo para promover el deshacinamiento penitenciario; y modificar normas del Código Penal y del marco administrativo sancionador de funcionarios del INPE."

[...]"

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Parámetros que rigen el control parlamentario de la legislación delegada

La Constitución Política en el artículo 104, permite que el Congreso de la República delegue su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, pero establece la obligación de que el presidente de la República de cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo. Esta obligación se sustenta en el deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes; así como la obligación de evaluar que las normas emitidas se ajusten a las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos; es decir, la ley autoritativa.

En tal sentido, dicho mandato constitucional es desarrollado en el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, que establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

delegación de facultades contenida en la ley autoritativa, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política².

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

La aplicación de los parámetros mencionados precedentemente comprende dos ámbitos de control: **a) control formal**, relacionado con el cumplimiento de los plazos y requisitos formales previstos en el Reglamento del Congreso de la República y el plazo de delegación, conforme a lo dispuesto en la ley autoritativa y **b) control material**, implica evaluar la compatibilidad del decreto con la Constitución Política y con las materias expresamente delegadas; es decir un control sustantivo de los decretos legislativos. A continuación, se desarrolla la evaluación del Decreto Legislativo 1617.

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

3.2. Control formal

El artículo 90 del Reglamento del Congreso regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa las siguientes reglas:

- 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 publicación³.
- 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 Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1617 fue publicado el 21 de diciembre de 2023, se dio cuenta al Congreso de la República el 22 de diciembre de 2023, mediante Oficio N° 426-2023-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.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en

³ Cabe precisar que, el cálculo de los tres días, para la remisión del Decreto, por práctica parlamentaria, se computa en días hábiles.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo). En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso, dentro del ámbito de su autonomía, decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

El plazo de delegación previsto en el artículo 1 de la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, es de 90 días calendario, lo que significa que, el Poder Ejecutivo debe emitir los decretos legislativos dentro del referido plazo.

En el presente caso, se aprecia que, la Ley 31880 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de setiembre de 2023, a partir de los cuales se computa el plazo de delegación. Mientras que, el Decreto Legislativo 1617 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre 2023, esto es, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

En tal sentido, se concluye que el Decreto Legislativo, materia del presente control, ha cumplido con los plazos exigidos en el control formal.

3.3. Control material

3.3.1. Control de compatibilidad con la Constitución Política del Perú

Para realizar el control material, corresponde examinar la compatibilidad del Decreto Legislativo 1617, Decreto Legislativo que regula el procedimiento administrativo

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

disciplinario inmediato para servidores/as penitenciarios/as en casos de falta disciplinaria flagrante y otros supuestos, con la Constitución Política; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

A efectos de realizar este control, es preciso conocer el contenido del Decreto Legislativo 1617, que cuenta con diecinueve artículos, seis disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria transitoria y una disposición complementaria modificatoria que se puede resumir en los siguientes puntos:

- El Decreto legislativo tiene como objeto crear un procedimiento administrativo disciplinario inmediato para sancionar de manera rápida y eficaz las faltas cometidas por servidores penitenciarios, fortaleciendo la lucha contra la corrupción en el sistema penitenciario.
- Se ha previsto que la norma se aplica a todos los servidores penitenciarios, independientemente del régimen laboral al que pertenezcan. Asimismo, establece la obligación de los servidores penitenciarios, secretarías técnicas y órganos disciplinarios a cumplir y promover la aplicación de este procedimiento.
- Se estableció que el procedimiento inmediato procede cuando existe flagrancia, cuando la evidencia demuestra claramente la comisión de la falta o cuando el propio servidor la confiesa. Define además qué se entiende por flagrancia, regula los requisitos de la confesión y dispone que los casos que no encajen en estos supuestos seguirán el procedimiento disciplinario ordinario.
- Se ha previsto que, cuando la falta esté relacionada con presuntos delitos de corrupción o contra la administración pública, la Oficina de Asuntos Internos realiza indagaciones preliminares rápidas, emite un informe y, de corresponder, impulsa la aplicación del procedimiento inmediato. Asimismo, regula el trámite para faltas asociadas a delitos distintos de los delitos contra la administración pública. En estos casos, la Secretaría Técnica del Tribunal Disciplinario realiza las indagaciones y remite el caso al órgano instructor. Dispone que las faltas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

disciplinarias que no tengan relación con delitos siguen el mismo procedimiento rápido previsto para los casos regulados en el artículo anterior.

- Por otro lado, permite que un procedimiento disciplinario ordinario se convierta en inmediato cuando durante la investigación aparezcan pruebas suficientes o exista confesión. La decisión de conversión no puede ser impugnada.
- En cuanto a las etapas procedimentales, se establece dos fases: una etapa de instrucción, destinada a reunir pruebas y garantizar el derecho de defensa, y una etapa decisoria, donde se determina la responsabilidad y eventual sanción.
- Asimismo, se establecen los plazos para todas las actuaciones: inicio del procedimiento, notificaciones, presentación de descargos, emisión del informe final y decisión. Busca asegurar celeridad sin eliminar el derecho de defensa del investigado.
- Respecto de las clases de sanciones, remite a las sanciones previstas en la Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria. Además, establece que la potestad sancionadora prescribe a los cuatro años desde la comisión de la falta hasta la imposición de la sanción.
- Adicionalmente, se ha previsto que se interponga únicamente recurso de apelación contra la resolución sancionadora. La apelación no suspende la ejecución de la sanción y la decisión del Tribunal del Servicio Civil agota la vía administrativa.
- Se autoriza la imposición de medidas cautelares durante la tramitación del procedimiento disciplinario. Estas cesan cuando concluye el procedimiento o desaparecen las razones que las justificaron. La decisión que las impone es inimpugnable. Reconoce dos medidas cautelares: separación de funciones y suspensión temporal del servicio.
- Permite apartar temporalmente al servidor de sus funciones habituales y asignarlo a otras labores mientras dura la investigación. Se aplica cuando la posible sanción sería una suspensión menor de 60 días.
- La suspensión temporal del servicio procede cuando existen elementos suficientes para prever una sanción grave o cuando existe riesgo para la investigación. También procede automáticamente cuando existe prisión

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

preventiva por hechos vinculados a la falta. Durante la suspensión no se percibe remuneración, aunque esta se reintegra si el servidor resulta absuelto.

- Dispone la publicación de la norma en las plataformas digitales oficiales del Estado, del Ministerio de Justicia y del INPE y debe ser refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- Las disposiciones complementarias finales establecen:
 - Creación de un equipo técnico de coordinación entre las secretarías técnicas competentes para uniformizar criterios y procedimientos. Asimismo, faculta la elaboración de protocolos y guías de trabajo.
 - Creación de una base de datos que consolide la información y resoluciones emitidas en los procedimientos disciplinarios inmediatos.
 - Dispone que el INPE implemente un sistema de casillas electrónicas para agilizar las notificaciones de los procedimientos disciplinarios.
 - La norma entra en vigor noventa días después de su publicación en el diario oficial El Peruano.
 - Encarga al Ministerio de Justicia y al INPE elaborar un reglamento que contenga el catálogo de infracciones disciplinarias y la graduación de sanciones aplicables a todos los servidores penitenciarios, independientemente de su régimen laboral.
 - Precisa qué grupos de trabajadores penitenciarios se rigen por el régimen disciplinario especial de la Ley de la Carrera Penitenciaria y cuáles permanecen bajo el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.
- La disposición complementaria transitoria dispone la adecuación de casos en trámite, permitiendo que las faltas cometidas antes de la entrada en vigencia del decreto, respecto de las cuales aún no se hubiera iniciado formalmente un procedimiento disciplinario, puedan adecuarse al nuevo procedimiento disciplinario inmediato cuando se configuren los supuestos previstos por la norma.
- Finalmente la Disposición Complementaria Modificatoria Única, modifica los artículos 45, 50, 53, 59 y 60 de la Ley N.º 29709, Ley de la Carrera Especial

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

Pública Penitenciaria, al nuevo procedimiento administrativo disciplinario inmediato.

En este sentido, corresponde ahora 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.

A efectos de realizar esta evaluación, el Tribunal Constitucional, en distinta jurisprudencia ha señalado que, cuando se realiza este examen, efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible, en aplicación de los principios de conservación de la ley y de interpretación desde la Constitución⁴. Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵.

⁴ Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC (Fundamento 3), lo siguiente:

- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

⁵ Respecto del principio de **presunción de constitucionalidad**, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵, señalando lo siguiente: "4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...] [Énfasis agregado].

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

De lo expuesto se colige que, el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control más flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

Se advierte que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control parlamentario se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En el presente caso, el decreto legislativo 1617 busca dotar al INPE de un mecanismo disciplinario más rápido y eficaz para sancionar faltas graves, especialmente aquellas vinculadas con actos de corrupción, reduciendo tiempos de investigación y decisión, fortaleciendo la disciplina institucional y mejorando la capacidad de respuesta del Estado frente a conductas indebidas dentro del sistema penitenciario.

Cabe destacar que, si bien se trata de un decreto legislativo que está relacionado con procedimientos disciplinarios, y debe guardar garantías del debido proceso, se aprecia que este procedimiento instaurado no vulnera los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política. De lo que se puede concluir que, el contenido del Decreto Legislativo no versa sobre reformas constitucionales, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de presupuesto y Ley de Cuenta General de la República.

Cabe destacar que, estos límites materiales de la delegación de facultades implican exclusiones expresas, que constitucionalmente tienen procedimientos que corresponden al Congreso de la República y no al Poder Ejecutivo, como depositario de la voluntad popular.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

Se excluyen las reformas constitucionales puesto que están reguladas en el artículo 206⁶ de la Constitución, que establece un procedimiento calificado y que reviste complejidad. Asimismo, se excluye la aprobación de los tratados internacionales; puesto que, el procedimiento de aprobación se regula en los artículos 55⁷ y 56⁸ de la Constitución; es más, el artículo 56 de la Constitución dispone que determinados tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación, cuando versan sobre derechos humanos, soberanía, obligaciones financieras del Estado, creación o modificación de tributos.

Se aprecia que, el Decreto Legislativo N.º 1617 se encuentra dentro del ámbito material de las facultades delegadas por la Ley N.º 31880, al regular aspectos vinculados al régimen disciplinario de los servidores del Instituto Nacional Penitenciario y fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de conductas irregulares en el Sistema Nacional Penitenciario. Asimismo, de la revisión de su contenido, se advierte que la norma no regula materias excluidas de la delegación legislativa previstas en los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, pues no modifica la Constitución, no incide sobre leyes orgánicas, no

⁶ **Reforma Constitucional**

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

⁷ **Constitución Política del Perú**

Tratados

Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

⁸ **Aprobación de tratados**

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estados.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

regula la Ley de Presupuesto ni la Cuenta General de la República, ni contiene disposiciones relativas a la aprobación de tratados internacionales.

Por el contrario, desarrolla un procedimiento administrativo especial orientado a garantizar una respuesta más célere y eficaz frente a faltas disciplinarias, preservando las garantías mínimas del debido procedimiento, el derecho de defensa y el acceso a los recursos impugnatorios. En consecuencia, no se advierte afectación a derechos fundamentales ni incompatibilidad con el marco constitucional vigente, por lo que el decreto legislativo supera el control de constitucionalidad formal y material.

De lo expuesto se aprecia la compatibilidad del Decreto Legislativo examinado con las disposiciones constitucionales; por lo que supera el control material en este extremo.

3.3.2. Compatibilidad con la ley autoritativa como parámetro de control

Este aspecto del análisis sustantivo versa sobre la compatibilidad del contenido del decreto con las facultades expresamente delegadas mediante la ley autoritativa. Cabe destacar que, mientras que el control de constitucionalidad se inspira por el principio de preservación de la ley; el control respecto ley autoritativa debe enmarcarse de manera rigurosa a la facultad delegada.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe optar por interpretaciones flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la "materia específica delegada" en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya que dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC⁹, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos.

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo

⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley." [Énfasis agregado].

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa que, por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos, el debate al interior del Ejecutivo es más reducido.

En el caso concreto, el Decreto Legislativo 1617 se sustenta en la delegación de facultades contenida en la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia; autorizando al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones al marco administrativo sancionador del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), debido a la necesidad de fortalecer la lucha contra la corrupción y superar las dificultades generadas por la coexistencia de diversos regímenes laborales, situación que impedía una respuesta disciplinaria uniforme, eficaz y oportuna frente a conductas irregulares.

Desde el análisis de pertinencia, se aprecia que las deficiencias en los procedimientos disciplinarios del sistema penitenciario requerían una intervención inmediata del Poder Ejecutivo, especialmente en atención al deber constitucional del Estado de prevenir y sancionar actos de corrupción. En tal sentido, resultaba conveniente delegar facultades para reformar el régimen disciplinario del INPE y dotarlo de mecanismos más céleres y eficaces para la investigación y sanción de infracciones administrativas graves.

En ese contexto, el Decreto Legislativo N.º 1617 constituye una materialización directa de la finalidad perseguida por la Ley N.º 31880, pues establece un procedimiento administrativo disciplinario inmediato orientado a agilizar la investigación y sanción de faltas cometidas por servidores penitenciarios, especialmente en supuestos de flagrancia, confesión o suficiencia probatoria.

De la revisión del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5632/2023-PE¹⁰ se aprecia que la delegación estuvo orientada precisamente a fortalecer los mecanismos de control interno

¹⁰ Dictamen recaído en el proyecto de ley 5632/2023-PE. Disponible en: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI4NzA3/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

y lucha contra la corrupción en el sistema penitenciario, objetivos que guardan una relación de conexidad directa con las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 1617. Por ello, puede concluirse que la norma desarrolla de manera razonable y coherente la materia delegada, ajustándose a los propósitos expresamente identificados por el Congreso al otorgar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

3.4. Cuadro Resumen

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

Cuadro 1

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 1617 fue publicado el 21 de diciembre de 2023, y se dio cuenta al Congreso de la República el 22 de diciembre de 2023, mediante Oficio N° 426-2023-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 31880, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de setiembre de 2023, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en los artículos 1 y 2 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1617 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2023, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1617, fue emitido

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

	dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú. artículos 104 y 101 de la Constitución Política.	✓ Sí cumple. No implica reforma constitucional No implica aprobación de tratados internacionales No tiene reserva de ley orgánica No modifica la Ley de Presupuesto ni la Cuenta General de la República Tampoco vulnera derechos fundamentales, ni principios constitucionales.
Materia específica de la ley autoritativa. Ley N° 31880	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 167 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el literal d) del subnumeral 2.1.3 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

El presente Decreto Legislativo fue examinado por la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1617, conforme a sus atribuciones y el informe correspondiente fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Undécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 5 de junio de 2024, con el voto a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS

La Subcomisión de Control Político consideró que el Decreto Legislativo 1617, Decreto Legislativo que regula el procedimiento administrativo disciplinario inmediato para servidores/as penitenciarios/as en casos de falta disciplinaria flagrante y otros supuestos, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, 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 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, y, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe de la Subcomisión de Control Político, **CONCLUYE** que el Decreto Legislativo 1617, Decreto Legislativo que regula el procedimiento administrativo disciplinario inmediato para servidores/as penitenciarios/as en casos de falta disciplinaria flagrante y otros supuestos, **CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 9 de junio de 2026.

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres".
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Presidente (e)
Vicepresidente
Comisión de Constitución y Reglamento

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres".
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1617, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
INMEDIATO PARA SERVIDORES/AS
PENITENCIARIOS/AS EN CASOS DE FALTA
DISCIPLINARIA FLAGRANTE Y OTROS SUPUESTOS**