



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO JURISDICCIONAL  
0022-2004-AI/TC

SENTENCIA  
DEL PLENO DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Dino Baca Herrera y más de cinco mil ciudadanos (demandantes) c. Congreso de la República (demandado)**

**Resolución del 12 de agosto de 2005**

**Asunto:**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Dino Baca Herrera y más de cinco mil ciudadano contra la Ley N.º 28078,

Magistrados presentes:

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGÓYEN  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0022-2004-AI/TC  
LIMA  
DINO BACA HERRERA Y OTROS

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Ica, a los 12 días del mes de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia:

**I. ASUNTO**

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por Dino Baca Herrera y más de cinco mil ciudadanos, con firmas debidamente certificadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado civil, contra la Ley N.º 28078, publicada el 26 de setiembre de 2003.

**II. DATOS GENERALES**

Tipo de proceso : Proceso de Inconstitucionalidad.  
Demandante : Dino Baca Herrera y más de cinco mil ciudadanos.  
Normas sometidas a control : Ley N.º 28078, que modifica los artículos 46.º y 47.º y agrega dos disposiciones finales a la Ley N.º 27238.  
Normas constitucionales cuya vulneración se alega : Artículos 51.º, 106.º y 166.º de la Constitución.  
Petitorio : Se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28078.

**III. NORMA CUESTIONADA**

**LEY N.º 28078**

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ha dado la Ley siguiente:

### LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 46.º Y 47.º DE LA LEY N.º 27238, LEY DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

#### **Artículo 1.º.- Objeto de la Ley**

Modifícase los artículos 46.º y 47.º de la Ley N.º 27238, Ley de la Policía Nacional del Perú, con el siguiente texto:

#### **Artículo 46.º.- Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú**

La Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú tiene a su cargo la formación profesional de los Oficiales de la institución, la misma que se imparte de la siguiente manera:

1. Los que ingresen a la Escuela una vez culminados sus estudios secundarios, reciben instrucción durante un período de diez semestres académicos o cinco años.
2. Los egresados universitarios, que ingresen a la Escuela reciben instrucción complementaria durante un período de cuatro semestres académicos o dos años.
3. Los estudiantes universitarios de sexto ciclo o tercer año aprobados, que ingresen a la Escuela reciben instrucción durante un período de seis ciclos académicos o tres años.

La Escuela de Oficiales otorgará a nombre de la Nación el Despacho de Alférez de la Policía Nacional y el Grado Académico de Bachiller a quienes egresen de la Escuela sin contar con dicho grado académico.

El oficial egresado de la Escuela de Oficiales, para optar el título de Licenciado en Administración y Ciencias Policiales, deberá presentar, sustentar y aprobar una tesis o un trabajo monográfico, este último una vez cumplido tres años como oficial en actividad, según los requisitos establecidos por la Ley Universitaria.

#### **Artículo 47.º.- Escuelas Técnico-Superiores de la Policía Nacional**

Las Escuelas Técnico-Superiores de la Policía Nacional del Perú son las encargadas de formar a los suboficiales de la institución, la misma que se imparte de la siguiente manera:

1. Los que ingresen a la Escuela una vez culminado sus estudios secundarios, reciben instrucción durante un período de seis semestres académicos o tres años.
2. Los graduados de Institutos Superiores con estudios mínimos de seis semestres académicos, que ingresen a la Escuela reciben formación complementaria de dos semestres académicos o un año.
3. Los estudiantes universitarios, de Institutos Superiores o Escuelas Superiores Tecnológicas o Pedagógicas con estudios inferiores a los seis semestres o tres años aprobados, que ingresen a la Escuela reciben instrucción durante un año y medio.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En todos los casos, se otorgará el grado policial de suboficial de tercera de la Policía Nacional del Perú y a nombre de la Nación el título de Técnico en Ciencias Administrativas y Policiales.”

### Artículo 2.º.- Vacantes

El Ministerio del Interior, a propuesta de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, determinará anualmente el número de vacantes, para Oficiales y Suboficiales, que deberán ser cubiertas con personal provenientes de las Universidades, Institutos Superiores, Escuelas Superiores Tecnológicas y Pedagógicas.

### Artículo 3.º.- Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2000-IN y demás normas reglamentarias a los alcances de la presente Ley, en el plazo de sesenta días.

## DISPOSICIONES FINALES

**PRIMERA.**- Los miembros de la Policía Nacional que hayan egresado de las distintas escuelas de formación policial, sin importar su actual situación policial, podrán optar los grados académicos y títulos correspondientes, previstos en la Ley N.º 27238, en las formas y plazos que estipule el reglamento de la presente Ley.

**SEGUNDA.**- A partir de la vigencia de la presente Ley, la Ley N.º 27238 se denominará Ley de la Policía Nacional del Perú.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cuatro días del mes de setiembre de dos mil tres.

HENRY PEASE GARCÍA  
Presidente del Congreso de la República

MARCIANO RENGIFO RUIZ  
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de setiembre del año dos mil tres.

ALEJANDRO TOLEDO  
Presidente Constitucional de la República



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

BEATRIZ MERINO LUCERO  
Presidenta del Consejo de Ministros”.

### IV. ANTECEDENTES

#### 1. Argumentos de la demanda.

Con fecha 25 de marzo de 2004, los demandantes interponen acción de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28078 por considerar que viola por el fondo y por la forma el artículo 106.º de la Constitución.

Sustentan su pretensión en los siguientes argumentos:

- a) Que la Policía Nacional del Perú es una institución del Estado reconocida en el artículo 166.º de la Constitución, por lo que debe ser regulada en el marco del artículo 106.º de la Constitución a través de ley orgánica.
- b) Que en 1999 el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú por 82 votos a favor. Posteriormente, dicho proyecto de ley fue publicado el 22 de diciembre de 1999 como la Ley N.º 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, en el diario oficial *El Peruano*.
- c) Que el artículo 1.º de la Ley N.º 27238 establece que dicha norma se fundamenta en el artículo 106.º de la Constitución y que comprende la definición, finalidad, las funciones, atribuciones, facultades, la organización básica, las especialidades, los regímenes económicos, de personal e instrucción de la Policía Nacional.
- d) Que, por ello, la Ley N.º 28078, que modifica los artículos 46.º y 47.º de la Ley N.º 27238 y dispone en su segunda disposición final que a partir de su vigencia la Ley N.º 27238 se denominará Ley de la Policía Nacional, es inconstitucional, toda vez que no fue aprobada con la votación exigida por el artículo 106.º de la Constitución, es decir, con la votación necesaria para aprobar leyes orgánicas.
- e) Finalmente, que la Ley N.º 28078 viola el principio de jerarquía normativa reconocido en el artículo 51.º de la Constitución, ya que una ley orgánica es una norma legal de mayor jerarquía que una ley ordinaria.

#### 2. Contestación de la demanda.

El Apoderado del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, por considerar que no contraviene la Constitución ni por el fondo ni por la forma.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sustenta su pretensión en los siguientes argumentos:

- a) Que la Policía Nacional del Perú no está entre las entidades previstas por la Constitución para ser regulada mediante ley orgánica, añadiendo que la Policía Nacional se encuentra dentro del ámbito del Ministerio del Interior como un órgano de línea y si este Ministerio es regulado por una ley ordinaria, un órgano de línea como la Policía Nacional no podría ser regulado por una ley orgánica.
- b) Que el examen de constitucionalidad deberá considerar si la Ley de la Policía Nacional es orgánica u ordinaria y, en consecuencia, si para su modificación se requiere de 61 votos.
- c) Que la interpretación correcta de la Constitución exige concluir que cuando el artículo 106.º de la Constitución establece que “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución (...)” no significa que toda entidad pública nombrada formalmente por la Constitución requiera de ley orgánica.
- d) Que es falso que el texto del artículo 1.º de la Ley N.º 27238 establezca que dicha ley se sustenta en el artículo 106.º de la Constitución. Por el contrario, lo que establece tal artículo es que dicha ley se sustenta en el artículo 166.º de la Constitución.
- e) Que permitir que se incluyan en las leyes orgánicas materias no previstas por el constituyente, además de distorsionar el modelo constitucional, comportaría el cercenamiento de atribuciones a las mayorías parlamentarias, e incluso, acarrearía el riesgo que efímeras mayorías puedan forzar o limitar que futuras mayorías ejerzan su actividad ordinaria, aprobando como leyes orgánicas aquello que no corresponde así por exigencia constitucional.
- f) Finalmente, que es falso que exista una jerarquía entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, ya que ambas tienen rango legal.

### V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

- a) Consideraciones previas sobre los antecedentes de la ley orgánica en la Constitución vigente.
- b) La jerarquía normativa de ley orgánica en el sistema de fuentes diseñado por la Constitución.
- c) Las materias de ley orgánica conforme al artículo 106.º de la Constitución.
- d) Carácter indelegable de las leyes orgánicas por parte del Congreso de la República al Poder Ejecutivo.
- e) La Ley N.º 28078 no regula materia sujeta a reserva de ley orgánica.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) La finalidad de la Policía Nacional del Perú según la Constitución.

### VI. FUNDAMENTOS

#### a) Consideraciones previas sobre los antecedentes de la Ley Orgánica en la Constitución vigente

1. Antes de ingresar al análisis de fondo de la ley impugnada, el Tribunal Constitucional estima oportuno formular algunas consideraciones sobre los antecedentes constitucionales relativos a la recepción de la categoría de ley orgánica en la Constitución vigente, a fin de precisar las particularidades y semejanzas, con relación a dichos antecedentes, que presenta este tipo de fuente normativa en nuestra Constitución, y así complementar nuestra evaluación acerca de si la ley cuestionada vulnera, o no, las disposiciones de la Constitución que refieren los demandantes.
2. Contemporáneamente el país que definió con mayor rigor el modelo de ley orgánica, del que somos tributarios, fue Francia, a través de su Constitución de la V República de 1958. Su artículo 46.º establece básicamente que las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas bajo determinadas reglas, y que dichas leyes no podrán ser promulgadas sino después de que el Consejo Constitucional declare su conformidad con la Constitución. Como apunta Chofre, “Cada uno de los elementos *material y formal* se encuentran claramente diferenciados en el texto constitucional”. [Chofre Sirvent, José F., *Significado y función de las Leyes Orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 48].
3. Dicho autor añade que, con relación al elemento material, “(...) la ley orgánica precisa de una habilitación constitucional especial, no pudiendo surgir espontáneamente. Esta especial categoría de ley goza de las características que son propias de ‘ley material’, esto es, de delimitación de contornos de modo exacto, concreto y bien definido. No cabe, pues, que adquieran el carácter de ‘orgánicas’ aquellas leyes que no se prevean expresamente en la Constitución. Se trata, en definitiva, de una enumeración en términos de *numerus clausus*”. [Chofre Sirvent, José F. Ob. Cit., p. 49]. Como se puede apreciar, la Constitución Francesa de la V República reputa como básicos para este tipo de leyes los elementos material y formal, que serán fijados por la Constitución.
4. El mismo autor considera que el modelo que se siguió en España para la elaboración de su Constitución de 1978 fue el de la Constitución Francesa de 1958 [Chofre Sirvent, José F. Ob. Cit., p. 300]. Al respecto, el artículo 81.º de la Constitución española establece que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución; y que su aprobación, modificación o derogación exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. El modelo español tiene la particularidad de establecer como sujetas a reserva de ley orgánica algunas materias generales, como el caso de las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades. Es por ello que, desde su introducción en España, a la fecha, se ha desarrollado una amplia e importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español relacionada con diversos aspectos que genera el modelo español de ley orgánica y también un nutrido debate doctrinario sobre este tipo de norma. Así, por ejemplo, algunos autores, para justificar la superioridad jerárquica de la ley orgánica frente a la ley ordinaria, postulan que el papel de la primera consiste en ser un “ (...) instrumento de desarrollo de la Constitución (...) se trata casi de una tarea constituyente (...)” [Pérez Róyo, Javier, *Las Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1985, p.65]. Otro autor que también concuerda con parte de esta tesis, pero con matices respecto a la cuestión de la jerarquía, es el ya citado Chofre, quien señala que la ley orgánica se configura “(...) como un instrumento normativo para la prolongación del consenso constituyente (...)” [Chofre Sirvent, José F. Ob. Cit., p. 320].
6. De igual modo, aunque considerando que ambas, ley orgánica y ley ordinaria, tienen la misma jerarquía, Linde postula que “El sentido de la ley orgánica (...) es el de prolongar el proceso constituyente trasladando al legislador ordinario, en algunos temas y de modo prácticamente permanente, el espíritu que presidió la elaboración del texto fundamental; el consenso”. El mismo autor añade que “(...) lo que ocurre es que el texto constitucional ha dejado pendientes-abiertos la resolución de temas capitales (materias reservadas a ley orgánica) o sobre los que, sencillamente, no hubo acuerdo y no resultaba lógico que se resolvieran por el procedimiento ordinario de legislar. En esta medida, la Constitución española es un texto inacabado que precisa ser desarrollado por las leyes orgánicas (...)” [Linde Paniagua, Enrique: *Leyes Orgánicas: un estudio de legislación y jurisprudencia*, Linde Editores S.A., Madrid, 1990, p. 131].
7. En nuestro medio existe consenso en que la fuente de la Constitución de 1979, para introducir la categoría de ley orgánica, fue la Constitución Española de 1978. En tal sentido, es conveniente recordar que la Constitución de 1979 incorporó en su sistema de fuentes normativas a la ley orgánica. En efecto, su artículo 194.º disponía que los proyectos de leyes orgánicas se tramitaban como cualquier ley. Sin embargo, para su aprobación se requería el voto de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara. Asimismo, la Constitución de 1979, en sus artículos 140.º, 251.º, 258.º, 277.º, 303.º, y Disposiciones Transitorias 9, 11 y 13, precisaba las entidades del Estado cuya regulación debía efectuarse a través de leyes orgánicas. El artículo 277.º dispuso que la Policía Nacional era una de las entidades públicas cuya regulación se efectuaba vía ley orgánica.
8. A su vez, la Constitución de 1979 sirvió de modelo para la vigente Constitución, que incorpora la ley orgánica, aunque con diferente regulación, pero manteniendo en esencia las notas comunes a este tipo de fuente normativa. Por ejemplo, la Constitución





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigente no precisa expresamente que la Policía Nacional debe regularse por ley orgánica.

9. De este breve recuento puede concluirse que si bien las Constituciones descritas coinciden básicamente en los elementos básicos de este tipo de leyes, como por ejemplo los elementos material y formal, también se configuran determinadas particularidades según la Constitución de se trate. Por ello, un análisis comparado puede servir para esclarecer los rasgos comunes o diferencias que pueden explicar, según el país o el contexto histórico en que se expidieron tales Constituciones, cuáles deben ser las materias reservadas a ley orgánica. La Constitución vigente en el Perú establece que determinadas materias tienen reserva de ley orgánica. En esa perspectiva, el Tribunal Constitucional considera que debe precisarse cuáles son ellas, teniendo en cuenta los cuestionamientos de los demandantes y las particularidades de la reserva de ley orgánica previstas en nuestra Norma Suprema.

10. Para ese propósito debe tenerse presente que los demandantes sostienen, recurriendo a un enfoque *numerus apertus* (reconocido, por ejemplo, en el artículo 203.º de la Constitución de Venezuela), que una de las entidades del Estado a que se refiere la primera parte del artículo 106.º de la Constitución es la Policía Nacional del Perú, y que, por ello, su estructura y funcionamiento debe ser regulada a través de Ley Orgánica.

11. Al respecto, el Tribunal Constitucional estima que dicho punto de vista no es el más adecuado, puesto que un análisis de las normas constitucionales relacionadas con la primera parte del artículo 106.º de la Constitución, a la luz de las consideraciones expuestas, permite concluir que dicho dispositivo debe ser interpretado bajo un enfoque *numerus clausus*, que es el que corresponde a las leyes orgánicas, como se demostrará seguidamente.

### **b) La jerarquía normativa de la Ley Orgánica en el sistema de fuentes diseñado por la Constitución**

12. Los demandantes manifiestan que las leyes orgánicas tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias. El apoderado del Congreso de la República rechaza este punto de vista sosteniendo que ambas son normas con rango de ley. El Tribunal Constitucional comparte esta última posición.

13. El artículo 51.º de la Constitución, que consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía normativa de la Constitución, dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Del mismo modo, el inciso 4.º del artículo 200.º de la Constitución establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas regionales de carácter general y ordenanzas. A su turno, el inciso 1.º del artículo 102º de la Constitución establece que es atribución del Congreso de la República dar leyes. Consecuentemente, de las normas citadas se colige que, en nuestro ordenamiento jurídico, el primer rango normativo corresponde a la Constitución y el segundo a la ley.

14. Por su parte, el artículo 106.º de la Constitución establece que: “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier proyecto de ley y para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

15. En efecto, dicho artículo no establece una jerarquía distinta a la de la ley, sino que dispone dos requisitos especiales para este tipo de leyes; uno de orden material, referido a la materia que regularán las leyes orgánicas; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación. Reafirmando esta postura, este Colegiado ha establecido que: “(...) no se genera, *per se*, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisione con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106º de la Constitución, en un doble sentido: a) porque no tenía competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o, b) porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el artículo 106º de la Constitución”. (Caso Municipalidad Metropolitana de Lima contra la Ley N.º 27580, Exp. N.º 0007-2002-AI/TC, Fundamento 7, párrafo 2). Consecuentemente, puede afirmarse, en concordancia con Linde, que la “(...) ley orgánica debe comprenderse desde la perspectiva del principio de competencia, en el contexto de las diferentes fuentes del Derecho (...)” (Linde Panigua, Enrique. Ob. Cit., p. 25.).

16. Por tanto, conforme al sistema de fuentes diseñado por la Norma Suprema y a sus artículos 51.º, 200.º inciso 4), 102.º inciso 1) y 106.º, la categoría normativa de leyes comprende a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas, las cuales tiene la misma jerarquía jurídica. Consecuentemente, en el presente caso la expedición de la Ley N.º 28078 no viola el principio de jerarquía normativa en los términos planteados por los demandantes.

c) **Las materias reservadas a ley orgánica conforme al artículo 106.º de la Constitución**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Definida la jerarquía normativa de las leyes orgánicas, corresponde ahora analizar el principal argumento de los demandantes que, desde la perspectiva *numerus apertus*, establecería que -a tenor de los artículos 106.º y 166.º de la Constitución-, la Policía Nacional del Perú debe ser regulada por ley orgánica. Para ello, es preciso determinar cuáles son las materias que la Constitución reserva a la ley orgánica y si la regulación de la Policía Nacional del Perú se encuentra dentro de tal reserva.

18. Conforme al requisito de orden material, mediante las leyes orgánicas se regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las materias que ésta establece. Al respecto, además del artículo 106.º de la Constitución, la Norma Suprema establece expresamente la reserva de ley orgánica en los siguientes artículos:

➤ Derechos fundamentales

Derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes (artículo 31.º de la Constitución).

El ejercicio de las garantías constitucionales (artículo 200.º de la Constitución).

➤ Recursos naturales

Las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66.º de la Constitución).

➤ Poderes del Estado

Órganos jurisdiccionales del Poder Judicial (artículo 143.º de la Constitución).

➤ Órganos Constitucionales

Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150.º de la Constitución).

La estructura de la Defensoría del Pueblo (artículo 161.º de la Constitución).

Contraloría General de la República (artículo 82.º de la Constitución).

Banco Central de Reserva (artículo 84.º de la Constitución).

➤ Descentralización

Régimen municipal (artículo 198.º de la Constitución).

19. De una primera interpretación desde la perspectiva *numerus clausus* podría afirmarse que las entidades del Estado cuya estructura y funcionamiento deben ser reguladas por ley orgánica, son solo las previstas en los artículos 82.º, 84.º, 143.º, 150.º, 161.º y 198.º de la Constitución, donde se consigna literalmente las entidades públicas que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deben ser reguladas por ley orgánica, en tanto que las otras materias serán las contempladas en los artículos 31.º, 66.º y 200.º de la Constitución. Si bien esta es una posible interpretación, el Tribunal Constitucional estima que sería demasiado restringida, puesto que interpreta aisladamente el artículo 106.º de la Constitución y de ella podría concluirse que para la Constitución, por ejemplo, la regulación de la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo y de las regiones no está sujeta a reserva de ley orgánica y, por tanto, se efectuaría por ley ordinaria.

20. Una segunda interpretación del artículo 106.º, siempre desde la perspectiva *numerus clausus*, es aquella que, partiendo del requisito material, propio del modelo de ley orgánica que diseña la Constitución, preserva el principio de unidad en la interpretación de la Constitución. En tal sentido, debe considerarse que el artículo 106.º de la Constitución prevé dos rubros que deben regularse por ley orgánica: a) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución, las cuales comprenden aquellas con mención expresa (las contempladas por los artículos 82.º, 84.º, 143.º, 150.º, 161.º y 198.º de la Constitución), y aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad; ello porque la primera parte del artículo 106.º de la Constitución debe interpretarse coherentemente; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (dentro de estas últimas se tiene a las contempladas en los artículos 31.º, 66.º y 200.º de la Constitución).
21. Por tanto, la cuestión relevante es determinar cuáles son las entidades del Estado cuya estructura y funcionamiento deben ser reguladas por ley orgánica. Respecto a las mencionadas expresamente por la Constitución no hay mayor discusión. Pero, ¿cuáles pueden ser esas otras “entidades del Estado previstas por la Constitución”? En principio, este Tribunal Constitucional comparte el criterio del apoderado del Congreso de la República, en el sentido de que no toda entidad del Estado formalmente mencionada en la Constitución requiere de ley orgánica para su regulación, como por ejemplo el Banco de la Nación, mencionado en el artículo 78.º de la Constitución.
22. En tal sentido, los criterios para determinar cuáles son tales entidades deben servir tanto para las previstas expresamente por la Constitución (artículos 82.º, 84.º, 143.º, 150.º, 161.º y 198.º de la Constitución), como para las que por su relevancia constitucional y conforme a los criterios descritos a continuación gozan de reserva de ley orgánica. Cabe precisar que, en algunos casos, más de un criterio justifica la reserva de ley orgánica. El Tribunal Constitucional estima que los criterios son los siguientes:
  - El que parte del principio de soberanía política contemplado en el artículo 45.º de la Constitución, que establece que el poder del Estado emana del pueblo. De manera que las entidades del Estado cuyas autoridades políticas provienen de elección popular gozan de reserva de ley orgánica.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El que se sustenta en el artículo 43.º de la Constitución, que contempla la separación de poderes, de manera que los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica, salvo las excepciones que contemple la propia elección.
- El que descansa en el principio de soberanía jurídica de la Constitución consagrado en el artículo 51.º de la Constitución y en el deber Estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos, conforme al artículo 44.º de la Constitución.
- El que precisa que, conforme al principio representativo consagrado en el artículo 43.º de la Constitución, los órganos del sistema electoral encargados de efectivizar la voluntad popular a través de las elecciones gozan de reserva de ley orgánica.
- El de equivalencia funcional entre los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público y Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, consagrado en los artículos 158.º y 156.º de la Constitución, que consagra su independencia funcional y jurisdiccional según corresponda, indispensable en el sistema de impartición de justicia, pilar de nuestro modelo democrático (Caso Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, Exp. N.º 0004-2004-CC).
- El que parte del principio de unidad y de la descentralización del Estado Peruano.
- El que se fundamenta en el control económico y financiero, público y privado: control presupuestario (artículo 82.º de la Constitución), regulación de la moneda, el crédito del sistema financiero, la administración de las reservas internacionales (artículo 84.º de la Constitución), el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones (artículo 87.º de la Constitución).

Consecuentemente, se procederá a aplicar los criterios descritos a las entidades del Estado previstas en la Constitución, a fin de determinar cuáles están sujetas a reserva de ley orgánica.

23. En primer lugar, la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, *prima facie*, debe considerarse que, conforme al artículo 94.º de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica. En el caso del Poder Judicial, el artículo 143.º de la Constitución confirma esta regla con base en el principio de separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución). Aplicando los principios de soberanía política (artículo 45.º de la Constitución), separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución) y representación (artículo 43.º de la Constitución) la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo, referidas por los capítulos IV y V del Título IV de la Constitución, deberán ser regulados por ley orgánica. No obstante, la regulación particular de los órganos que comprenden al Poder Ejecutivo, como por ejemplo los Ministerios, será a través de leyes de organización y funciones, que tienen el carácter de leyes ordinarias, de acuerdo al artículo 121.º de la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. En segundo lugar, a tenor de los criterios de soberanía política (artículo 45.º de la Constitución) y representación (artículo 43.º de la Constitución), están sujetos a reserva de ley orgánica la estructura y funcionamiento de las entidades del sistema electoral (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), cuyas funciones son vitales para el adecuado funcionamiento del modelo democrático representativo y de las instituciones de democracia directa reconocidas en el artículo 31.º de la Constitución.
25. En tercer lugar, conforme al criterio que consagra el principio de soberanía jurídica de la Constitución (artículo 51.º de la Constitución) y al deber estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos (artículo 44.º de la Constitución), goza de reserva de ley orgánica la regulación de la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional, órgano que tiene encomendada la tarea de control de la Constitución (artículo 201.º de la Constitución), así como la de la Defensoría del Pueblo, tal como lo establece el artículo 161.º la Constitución, y cuya función principal es defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona de la persona y de la comunidad (artículo 162.º de la Constitución). A mayor abundamiento, el artículo 200.º de la Constitución establece la reserva de ley orgánica para la regulación de las garantías constitucionales.
26. En cuarto lugar, con base en el criterio de equivalencia funcional entre los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público y Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (artículos 158.º y 156.º de la Constitución), y al de independencia funcional, indispensable en el sistema de impartición de justicia, el Ministerio Público, cuya función principal es representar a la sociedad en los procesos judiciales, así como la de defender la legalidad y los intereses públicos, goza de reserva de ley orgánica. Obligación que se confirma con la reserva de ley orgánica prevista para el Consejo Nacional de la Magistratura por el artículo 150.º de la Constitución.
27. En quinto lugar, conforme al criterio de unidad y descentralización del Estado Peruano y considerando el mandato constitucional recogido en el artículo 188.º de la Constitución, que establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, la estructura y funcionamiento general de los gobiernos regionales se regulará por ley orgánica. Obligación reafirmada por el mandato del artículo 198.º de la Constitución, que establece la misma reserva para la regulación general de la estructura y funcionamiento de las Municipalidades.
28. En sexto lugar, conforme al criterio que se fundamenta en el control económico y financiero público y privado (artículos 82.º, 84.º y 87.º de la Constitución), la estructura y funcionamiento de la Superintendencia de Banca y Seguros, cuya misión principal es ejercer el control de las empresas bancarias, de seguros, y de administración de fondos de pensiones, deberá ser regulado por ley orgánica. Mandato



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se confirma con la prescripción de reserva de ley orgánica para la Contraloría General de la República y el Banco Central de Reserva (artículos 82.º y 84.º de la Constitución).

29. Este Tribunal Constitucional estima que de esta manera, es decir, con la aplicación de dichos criterios, se preserva el equilibrio, la unidad y la coherencia en la regulación de las entidades del Estado previstas en la Constitución que gozan de reserva de ley orgánica.

30. Como ha quedado evidenciado, la Policía Nacional del Perú no se encuentra dentro de las entidades del Estado sujetas a reserva de ley orgánica. Adicionalmente, es pertinente tener presente que la Policía Nacional es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, como las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, de modo que, si como se ha establecido, la estructura y funcionamiento de los Ministerios se regula por ley ordinaria, entonces la estructura y funcionamiento de la Policía Nacional y las Fuerzas Armada también deberá efectuarse por ley ordinaria.

31. En el mismo sentido, es preciso añadir una consideración respecto de las normas preconstitucionales que tengan la denominación de leyes orgánicas. Al respecto, este Colegiado ha expresado que “(...) toda norma preconstitucional no puede asumirse *per se* como inmediatamente incorporada a un determinado ordenamiento jurídico si previamente no es cotejada con el modelo de fuentes normativas diseñado por una nueva Constitución (...)” (Caso Defensor del Pueblo contra la Ordenanza N.º 003 aprobada por el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho, Exp. N.º 0007-2001-AI/TC, Fundamento 4). En dichos supuestos, corresponderá al Congreso de la República evaluar si tal denominación corresponde a las materias sujetas a reserva de ley orgánica conforme a la Constitución y a los fundamentos expuestos en la presente sentencia. A manera de ejemplo, podemos citar el caso del Decreto Ley N.º 23201, denominado Ley Orgánica de la Justicia Militar, dictado en las postrimerías del gobierno de facto de Francisco Morales Bermúdez y publicado el 26 de julio de 1980, norma que, conforme al artículo 106.º de la Constitución y a los criterios expuestos para su interpretación, no regula materia sujeta a reserva de ley orgánica.

32. Por tanto, conforme a los fundamentos precedentes, la Policía Nacional del Perú no se encuentra dentro de las entidades del Estado previstas por la Constitución para ser reguladas a través de Ley Orgánica.

### **d) Carácter indelegable de las leyes orgánicas por parte del Congreso de la República al Poder Ejecutivo**

33. De otro lado, si bien una de las características principales de la ley orgánica en el derecho comparado es la de ser un instrumento de desarrollo de la Constitución, fundamentos 5 y 6, *supra*, el Tribunal Constitucional considera que uno de los elementos fundamentales de la ley orgánica en el Perú, además de los establecidos en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 106.º de la Constitución, es el que se funda en la reserva de ley exclusiva a favor del Congreso de la República.

34. Al respecto, este Tribunal ha declarado que “La potestad de dictar leyes –ordinarias u orgánicas– corresponde al Poder Legislativo en el ejercicio de las atribuciones que la misma Constitución le reconoce y, por lo que respecta a las leyes orgánicas, dicha atribución resulta exclusiva de este poder (...)” (Caso Municipalidad Metropolitana de Lima contra las Leyes N.º 26878 y 27135 relativas a la Ley General de Habilitaciones Urbanas, Exp. N.º 0012-2001-AI/TC, Fundamento 4).

35. En efecto, de una interpretación sistemática de los artículos 104.º y 101.º, inciso 4 de la Constitución, se concluye que la aprobación de leyes orgánicas no puede ser delegada a la Comisión Permanente del Congreso de la República, ni tampoco al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Esta limitación, que no opera para las materias de ley ordinaria, que sí pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo para que legisle sobre ellas, se constituye en el núcleo mínimo indisponible de las competencias legislativas del Congreso de la República, para el caso de normas con rango de ley, ya que la legislación de las materias de ley orgánica no puede ser delegada al Ejecutivo.

36. Es por ello, entre otras razones, que se justifica que el artículo 1.º de la Ley N.º 26303 disponga que para los efectos de su clasificación e identificación en el ordenamiento jurídico nacional, las leyes orgánicas a que se refiere el artículo 106.º de la Constitución Política se designarán con la expresión “Ley Orgánica”, seguida del número ordinal que le corresponde. Igualmente, que el artículo 4.º de la Ley N.º 26889 establezca que las leyes orgánicas tendrán una numeración especial. Es evidente que con esta numeración especial se podrá identificar adecuadamente las leyes orgánicas, obligación que le corresponde al Congreso de la República conforme a las competencias que le confiere la Constitución.

### **e) La Ley N.º 20878 no regula materia reservada a ley orgánica**

37. Para que una ley pueda considerarse como orgánica o, en otros términos, que goza de reserva de ley orgánica, debe cumplir conjuntamente los dos requisitos que impone la Constitución; esto es, que regule alguna de las materias aludidas por el artículo 106.º de la Constitución u otras normas constitucionales, y que sea aprobada con la votación establecida por el mismo artículo. No basta que se cumpla uno de ellos, puesto que el incumplimiento del otro acarreará su inconstitucionalidad material o formal, según sea el caso.

38. En ese sentido, la denominación de una ley como orgánica no la convierte en tal si es que no cumple con los requisitos del artículo 106.º de la Constitución, tal como se ha expresado para el caso de las normas preconstitucionales. Por ello, si una ley se aprueba con la votación necesaria para una ley orgánica, pero no contiene materia que se reserva a ella, entonces dicha ley deberá ser considerada como ley ordinaria. En efecto, como





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enfatisa Linde “(...) una ley, por el hecho de denominarse y tramitarse como orgánica, no será tal, si no versa sobre materias reservadas a la ley orgánica (...)”; y, en caso contrario, “(...) una ley que sea aprobada por mayoría absoluta y verse sobre materias reservadas a la ley orgánica, aunque no se denomine ‘ley orgánica’, tendrá esta naturaleza” (Linde Paniagua, Enrique. Ob. Cit., p. 39).

39. Dicha postura se justifica en el hecho de que “(...) la ampliación de las materias regulables por ley orgánica, paradójicamente, podría ser utilizada (...) para reducir (...) futuras mayorías parlamentarias, que tuvieran dificultades para alcanzar mayorías absolutas, a los que les sería difícil modificar leyes que debieran ser ordinarias, pero que fueron aprobadas como orgánicas y, por tanto, indisponibles por ley ordinaria (...)” (Linde Paniagua, Enrique. Ob. Cit., p. 33).

40. En ese sentido, la segunda disposición de la ley cuestionada que restablece la denominación correcta que le corresponde a la Ley de la Policía Nacional del Perú, dada su naturaleza, ha sido expedida por virtud la atribución del Congreso de la República de dar leyes, conforme al inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución y de acuerdo al artículo 3.º de la Ley N.º 26889, que establece que el Poder Legislativo, dentro de las facultades que la Constitución prevé, puede reformular la denominación de las leyes a fin de que su denominación oficial exprese su alcance integral.

41. Por tanto, basándose en las consideraciones precedentes, el Tribunal Constitucional estima que la Ley N.º 28078, que modifica en su artículo 1.º los artículos 46.º y 47.º de la Ley N.º 26078 y que mediante su segunda disposición final establece que la Ley N.º 26078 se denomina Ley de la Policía Nacional, no viola el artículo 106.º de la Constitución, ya que fue expedida conforme al procedimiento que establece la Norma Suprema para la aprobación de las leyes ordinarias, que es la que debe regular a la Policía Nacional del Perú, toda vez que, como ya se ha precisado, no se encuentra dentro de las materias reservadas a ley orgánica.

### f) La finalidad de la Policía Nacional del Perú según la Constitución

42. De otro lado y sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, las modificaciones a la Ley N.º 27238 introducidas por la ley impugnada hacen necesario que este Colegiado se refiera a la finalidad de la Policía Nacional del Perú. Conforme al artículo 166.º de la Constitución, la Policía Nacional del Perú garantiza, mantiene y restablece el orden interno; presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia; y vigila y controla las fronteras.

43. Estas finalidades asignadas a la Policía Nacional del Perú directamente por la Constitución, definen nuestro modelo de Policía en el marco de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Dichas finalidades resumen las dos funciones básicas de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Policía; por un lado la preventiva y, por otro, la de investigación del delito bajo la dirección de los órganos jurisdiccionales competentes. Por la primera, conforme a la Constitución, la Policía debe: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno, b) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado, c) vigilar y controlar las fronteras, y d) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Por la segunda, la Policía investiga y combate la delincuencia.

44. En innumerables procesos de amparo conocidos por el Tribunal Constitucional con motivo de destituciones por faltas disciplinarias de miembros de la Policía Nacional del Perú, se ha dejado establecido que para el cumplimiento de los fines del artículo 166.º de la Constitución, la Policía Nacional del Perú “(...) requiere contar con personal de conducta intachable y honorable en los actos propios de la función que desempeña, y más aún cuando se encuentran en servicio, y que permita garantizar, entre otros, el cumplimiento de las leyes y la prevención, investigación y combate de la delincuencia”. (Por todos, Caso William Perlacios Torres, Exp. N.º 1821-2004-AA/TC).
45. El cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166.º de la Constitución debe efectuarse con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44.º de la Constitución, toda vez que la Policía Nacional, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.
46. Sin embargo, en el caso Castillo Páez contra el Perú (Sentencia de 3 de noviembre de 1997), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) resolvió que el Estado Peruano violó en perjuicio del ciudadano Ernesto Castillo Páez los derechos a la libertad personal, a la integridad personal y el derecho a la vida. La Corte consideró “(...) demostrada la violación del artículo 4.º de la Convención que protege el derecho a la vida, ya que el señor Castillo Páez fue detenido arbitrariamente por agentes de la Policía del Perú” (Fundamento 71). Del mismo modo, en el caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri contra el Perú (Sentencia de 8 de julio de 2004), la CIDH también resolvió que el Estado Peruano violó los derechos a la vida, a la libertad personal y a la integridad personal de los hermanos Rafael Samuel y Emilio Moisés Gómez Paquiyauri. En dicho caso, la Corte expresó que “En relación con la alegada violación del artículo 4.º de la Convención, el Estado suscriptor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que efectivamente sus agentes policiales violaron el derecho a la vida de los hermanos Gómez Paquiyauri, siendo estos sancionados, y por tanto asume la responsabilidad que le corresponde”. (Fundamento 122). En ambos casos, la responsabilidad internacional que asumió el Estado peruano se produjo por la conducta criminal de determinados miembros de la Policía Nacional.
47. Por su parte la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en la conclusión N.º 47 de su informe final, expresó que: “(...) la lucha contra la subversión reforzó en los miembros de la policía prácticas autoritarias y represivas preexistentes. La tortura en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interrogatorios y las detenciones indebidas que habían sido frecuentes en el trato con la delincuencia común, adquirieron un carácter masivo durante la acción contrasubversiva. Además, la CVR ha constatado que las violaciones más graves a los derechos humanos por parte de los agentes de la policía fueron: ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre estos, la CVR condena particularmente la práctica extendida de violencia sexual contra la mujer”.

48. Del mismo modo, en el Informe Defensorial N.º 91 de la Defensoría del Pueblo se precisa que: “Si bien la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, se encuentran prohibidos en la normatividad internacional y nacional, la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo ha permitido constatar que en reiteradas ocasiones, las autoridades policiales han recurrido a ellas como método de investigación criminal y combate a la delincuencia. Efectivamente, durante el período comprendido entre marzo de 1998 y agosto de 2004, la Defensoría del Pueblo ha conocido e investigado 434 casos de afectaciones a la vida, presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a miembros de la Policía Nacional. De este número de casos, 41 (9.4 %) corresponden a muertes y 393 (90.6 %) a presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, los cuales no se concentran en una zona particular del país, sino que se presentan con diversos grados de intensidad, a nivel nacional. Los departamentos de Lima, Ayacucho, La Libertad, Cusco y Cajamarca son los que registran un mayor número de casos.” (Defensoría del Pueblo: Serie Informes Defensoriales, Informe N.º 91, Lima, 2005).
49. El Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que los hechos descritos deben ser erradicados por el Estado y sus entidades involucradas, en particular por el Ministerio del Interior y la propia Policía Nacional del Perú, también lo es que, como lo sostiene la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, creada por Resolución Suprema 0965-2001-IN, la PNP también “(...) puede exhibir importantes victorias que han contribuido a disminuir, controlar o castigar, entre otros factores, el terrorismo, el narcotráfico, los secuestros, el robo de vehículos y los asaltos a los bancos efectuados por bandas criminales. Uno de los éxitos más relevantes ha sido el trabajo de un grupo especial de inteligencia de la PNP que capturó a los líderes de Sendero Luminoso y del MRTA sin derramar una gota de sangre. Destaca también el desempeño de la mujer policía. Su presencia en diversas funciones policiales, muy en particular en el control del tránsito, ha contribuido a ofrecer una nueva imagen de la Policía, resaltando la dedicación al trabajo, la eficiencia y la honestidad.”. (Resumen Ejecutivo del Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú- Resolución Suprema 0965-2001-IN del 4/10/2001).
50. A fin de erradicar la situación descrita, el artículo 14.º de la Constitución impone a las entidades del Estado involucradas en el proceso formativo de los efectivos policiales, la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligación de impartir una adecuada educación técnico profesional basada en una sólida formación ética y cívica, y ajustada a la Constitución y a los Derechos Humanos.

51. En ese sentido, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en el acápite N.º B.12. de su Informe Final, recomendó “Transformar la educación y formación continua que recibe el personal de oficiales y subalternos de la Policía Nacional orientándola con criterio de modernidad hacia la profesionalización y especialización dentro de la concepción institucional propuesta, al tiempo que se da instrumentos conceptuales para la actuación dentro de la sociedad con elementos de juicio de las ciencias sociales. La formación ética y en Derechos debe ser incluida en los cursos de enseñanza operativa de la actuación de la Policía”.
52. En tal sentido, el Tribunal Constitucional comparte lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando afirma que “El Estado debe adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados, de policía y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, aun bajo los estados de excepción. En particular, el Estado debe incluir, dentro de los cursos de formación de los miembros de sus fuerzas armadas, de la policía y de sus organismos de seguridad, capacitación en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario”. (Caso Myrna Mack Chang contra Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, fundamento 282).
53. En el presente caso, precisamente, la ley impugnada modifica parte del régimen de instrucción de los oficiales y técnicos de la Policía Nacional, permitiendo que egresados de universidades y carreras técnicas, de profesiones distintas a la policial, tengan acceso a las Escuelas de Oficiales y Técnicos de la Policía Nacional; de igual modo, eleva los requisitos para obtener los grados académicos, haciéndolos compatibles con los grados universitarios, propiciando de este modo una mejor formación profesional de los efectivos policiales e incorporando a sus filas a profesionales que, desde otras carreras, contribuirán a prestar un mejor servicio a los ciudadanos, lo que propenderá al propósito de erradicar las prácticas descritas en los fundamentos anteriores.
54. Por tanto, el Tribunal Constitucional estima que las reformas introducidas por la ley impugnada, que modifican el régimen legal de instrucción de los miembros de la Policía, son constitucionales, puesto que se inscriben dentro de las finalidades previstas para la Policía Nacional del Perú por el artículo 166.º de la Constitución.

## VII. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0022-2004-AI/TC  
LIMA  
DINO BACA HERRERA Y OTROS

**HA RESUELTO**

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N.º 28078.
2. **EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el marco de sus competencias, sistematice y confirme el carácter de las leyes orgánicas vigentes conforme a los fundamentos expuestos en la presente sentencia, y proceda a establecer la numeración especial prevista por el artículo 4.º de la Ley N.º 26889.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO

**Lo que certifico:**

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)