

2904/2018-CR

- DEFENSA NACIONAL



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 128 -2018 -PR

Lima, 11 de julio de 2018

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que otorga el grado inmediato superior al personal de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad, egresado del Centro de Formación Profesional de Sanidad de la Policía Nacional del Perú, comprendido en el artículo 62 de la Ley 25066, Ley que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio fiscal 1989, y en el Decreto Supremo 019-90-IN. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

I. Objeto y finalidad de la Autógrafa de Ley

- 1.1. La Autógrafa de Ley se orienta a otorgar, de manera automática, el grado inmediato superior a un grupo de oficiales de servicios (profesionales enfermeros y laboratoristas clínicos de la Sanidad) de la Policía Nacional del Perú, reconociéndole sus tiempos de servicios con la finalidad de habilitarlos para postular al subsiguiente grado inmediato superior a partir del proceso de ascensos de oficiales del Año 2018.
- 1.2. Según los fundamentos expuestos en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que dio origen a la Autógrafa de Ley, que fueron reiterados en el dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas que lo sustenta, mediante el Decreto Supremo N° 010-93-IN-PNP, se derogó y se dejó sin efecto los Decretos Supremos N° 032-89-IN y N° 018-90-IN, que reglamentó el artículo 62 de la Ley N° 25066 y los Decretos Supremos N° 019-90-IN y N° 029-90-IN, dejando sin efecto los grados adquiridos por los profesionales enfermeros y laboratoristas clínicos de Sanidad de la PNP, con lo que se vieron perjudicados durante 10 años dejando su proyecto de vida truncado, al haberseles considerado como personal civil, privándoseles de la jerarquía, el grado y de la posibilidad de postular a ascensos de grado, así como desconociéndoles la antigüedad como efectivos policiales, que ocasionó perjuicios profesional y económicamente; en dicho contexto, la propuesta legislativa pretende acabar con la injusticia, otorgándoles a los oficiales de las promociones 1983 a 1993 el grado inmediato superior al que ostentan actualmente, en compensación por los 10 años en que se vieron perjudicados en el normal desarrollo de su carrera.

II. Respecto a los artículos 1 y 2 de la Autógrafa de Ley

- 2.1. Para efectos de analizar los artículos 1 y 2 de la Autógrafa de Ley, se debe tener en cuenta que el artículo 62 de la Ley N° 25066 (23.06.1989), disponía la incorporación del Personal Civil nombrado en el Servicio de Sanidad de la Policía Nacional del Perú, en las categorías de Oficiales Asimilados y Subalternos Asimilados; fijando su equivalencia jerárquica de acuerdo al nivel o grado y subgrado que ostentaban en dicha oportunidad dentro del Escalafón Civil, teniendo en cuenta, además, su antigüedad.
- 2.2. Por otro lado, mediante el Decreto Supremo N° 019-90-IN, se modificaron los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Orgánico del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Policiales, señalándose que los profesionales enfermeros y los laboratoristas clínicos, egresan del

160441

Centro de Formación Profesional del Servicio de Sanidad de la Policía Nacional, con el grado de teniente efectivo (artículo 22) y pueden ascender hasta el grado de Coronel (artículo 23).

- 2.3. Sin embargo, mediante el Decreto Supremo N° 010-93-IN, se deroga y deja sin efecto el Decreto Supremo N° 019-90-IN (artículo 1) y se establece que la situación del Personal Subalterno y de Empleados Civiles de Sanidad PNP, que se incorporaron como Oficiales Asimilados y Subalternos Asimilados queda en suspenso.
- 2.4. Mientras que, mediante el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 030-97, se dispone que se restituye a la condición laboral de Empleados Civiles o Personal Subalterno del Servicio de Sanidad PNP, a los Oficiales o Personal Subalterno de la SPNP que fueron incorporados a dicha Categoría de acuerdo al Artículo 62 de la Ley N° 25066; disponiendo que dicho personal sea restituido en los niveles de la Carrera Administrativa o Grados Policiales con las remuneraciones que corresponden, debiendo inscribirse o reinscribirse en el Escalafón respectivo, según el caso.
- 2.5. Posteriormente, mediante el artículo 3 de la Ley N° 27962, Ley que regula el Aspecto Previsional del Personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, se dispone que el referido personal en situación de Actividad, Disponibilidad, Retiro o Cesante de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, considerado en el artículo 62 de la Ley N° 25066, tiene el grado policial que ostentaba al 31 de diciembre de 1993; y, mediante su Primera Disposición Complementaria Transitoria y Final, se autorizó al Ministerio del Interior para que, por excepción y por única vez, otorgue al personal comprendido en ella, el grado inmediato superior al que ostentaba al 31 de diciembre de 2001.
- 2.6. En atención a la referida autorización, mediante el artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 27962, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2003-IN, se estableció que el otorgamiento del grado inmediato superior, sería efectiva a partir del 15 de mayo de 2003.
- 2.7. Por tanto, con el Decreto Supremo N° 005-2003-IN se reconoció al personal (profesionales en laboratorio clínico y en enfermería asimilados) comprendido en el artículo 62 de la Ley N° 25066, el grado inmediato superior, a fin de regularizar la situación laboral que tenían y disminuir las desventajas que dichos profesionales tenían al haberse derogado el Decreto Supremo N° 019-90-IN.

III. Respecto de los ascensos del personal de la PNP

- 3.1. Si bien cierto que el contenido de la Autógrafa de Ley es otorgar a los oficiales de las promociones 1983 al 1993 el grado inmediato superior al que ostentan actualmente, y compensarlos por los 10 años en que se habrían visto perjudicados en el desarrollo de la carrera policial y lograr así, estar en las mismas condiciones que los otros egresados y asimilados a los que por otras normas se les otorgó el grado inmediato superior, también es necesario considerar con relación al ascenso, el primer párrafo del artículo 42 ¹ del Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, que establece que *el ascenso tiene por finalidad que la Policía Nacional del Perú promueva al personal policial al grado inmediato superior en consideración a sus capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes, así como por la evaluación objetiva de sus méritos y deméritos. Se concede única y exclusivamente en las formas que establece el presente decreto legislativo.* Ello se basa en la meritocracia, previsto en el numeral 3 del artículo 4 de la citada Ley, como principio rector de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú conforme al cual el ingreso, la

¹ Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1242, publicado el 21 octubre 2016.

permanencia y los ascensos en la carrera, se fundamentan en los méritos y en las capacidades personales, profesionales y técnicas.

Asimismo, el artículo 432 del mismo cuerpo normativo establece las tres modalidades de ascenso: 1) Por selección, 2) Por concurso, y 3) *Por excepción: El personal de la Policía Nacional del Perú podrá ascender póstumamente, al grado inmediato superior, en acción de armas por hechos que van más allá del cumplimiento del deber.* De dicha redacción se advierte la taxatividad en cuanto a la forma única y exclusiva en que se conceden los ascensos, en cuyos numerales no señalan que una forma de alcanzar el grado inmediato superior es mediante mandato legal, como pretende la presente la Autógrafa de Ley, por lo que la formula deviene en contraria al ordenamiento jurídico.

- 3.2. En ese sentido, según las citadas normas el ascenso tiene por finalidad promover al personal al grado inmediato superior, en consideración a sus capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes, así como por la evaluación objetiva de sus méritos y deméritos; para tal efecto, el personal de la Policía Nacional del Perú debe cumplir el tiempo mínimo de servicios y los requisitos para el ascenso, así como los factores de evaluación establecidos en los artículos 44 y 51, respectivamente, del Decreto Legislativo N° 1149, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1230.
- 3.3. En dicho contexto, respecto de los ascensos del personal de la PNP, corresponde señalar que se encuentran regulados por el artículo 42 y siguientes del Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la Carrera y Situación del Personal de la Policía Nacional del Perú, concordante con el artículo 59 de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2013-IN; dispositivos legales en los que se encuentra comprendido también el personal policial en actividad procedente del Ex Centro de Formación Profesional de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, conforme así se desprende de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1149, que señala: *“Los oficiales y suboficiales procedentes del Ex Centro de Formación Profesional de la Sanidad de la Policía Nacional, mantendrán la categoría que ostentaban a la vigencia del presente Decreto Legislativo, para el proceso de ascenso se aplican las reglas establecidas en la presente norma.”*
- 3.4. En efecto, las condiciones y procedimientos para los ascensos, tanto del personal de la Policía Nacional del Perú, así como del personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, se encuentran expresamente regulados, por lo que la propuesta de aprobar una nueva regla que beneficie a un grupo reducido de personas, que vulnere lo dispuesto en normas de carácter general, contravendría el principio de no legislar por la diferencia de las personas, desarrollado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que *“Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. (...) La Constitución no ampara el abuso del derecho”*. Asimismo, la doctrina señala que dicho principio tiene dos precisiones: *“La primera precisión consiste en que el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; es decir, que la ley no puede discriminar a las personas dentro de la sociedad por ningún concepto. Si la ley incurriera en el establecimiento de tales diferencias, sería inconstitucional por aplicación de este principio”* y *“La segunda consiste en que el principio de no legislar por la diferencia de las personas no excluye la acción positiva que consiste en establecer diferencias legislativas para compensar las desigualdades que tienen determinados grupos sociales, hasta que dichas diferencias sean niveladas”*³.

² Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1242, publicado el 21 octubre 2016.

³ RUBIO CORREA, Marcial. *La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Tercera Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013. Pág. 217.

- 3.5. Al respecto, se debe señalar que la Autógrafa de Ley materia de tratamiento vulnera el principio constitucional antes referido, referente a la primera precisión establecida por la doctrina, en tanto propone un marco normativo que solo beneficia a un grupo determinado de personal asimilado, estableciendo inclusive características exclusivas que debe cumplir dicho personal para que la norma le sea aplicable, a fin de poder establecer un ascenso para el referido personal, sin tomar en cuenta las normas generales (Decreto Legislativo N° 1149 y Decreto Supremo N° 016-2013-IN) que rigen el proceso de ascenso del resto del personal asimilado que cumple con las mismas condiciones y brinda los mismos servicios que los anteriores.
- 3.6. Por otro lado, se debe indicar que el Estado a través de la Ley N° 27962 y el Decreto Supremo N° 005-2003-IN, ha cumplido con lo señalado en el principio de no legislar por la diferencia de las personas, referente a la segunda precisión que establece la doctrina, en tanto mediante dichas normas (Ley N° 27962 y Decreto Supremo N° 005-2003-IN) se reconoció al personal comprendido en el artículo 62 de la Ley N° 25066 el grado inmediato superior, a fin de igualar sus condiciones y compensar la desigualdad que se generó al haberse derogado el Decreto Supremo N° 019-90-IN, mediante el Decreto Supremo N° 010-93-IN.
- 3.7. Asimismo, se debe señalar que la Autógrafa de Ley está orientada a darle sentido ordinario a una excepción, debido a que a nivel de la Policía Nacional del Perú, bajo la regla de excepción se ha desarrollado diversas acciones tendientes a ascender al personal al grado inmediato superior o tendientes a incorporar al régimen laboral especial desde el régimen laboral general regulado por el Decreto Legislativo N° 276, sin observar las disposiciones legales que establecen, como regla general, que tanto el ingreso de personal a la administración pública en condición de servidor de carrera o el ascenso al grado superior deben efectuarse mediante concurso público; a partir de ello, se advierte que esta práctica conllevaría a que se extienda a otros sectores de la Administración Pública en los que no se han desarrollado procesos de ascensos, con lo cual se generaría un efecto multiplicador, perjudicando de tal manera la Caja Fiscal.

IV. Respetto del artículo 3 de la Autógrafa de Ley

- 4.1. El artículo 3 de la referida Autógrafa de Ley, al igual que sus artículos 1 y 2, contraviene las disposiciones que regulan los ascensos en la Policía Nacional del Perú, debido a que busca beneficiar a un grupo determinado de personas contraviniendo así el Principio de no legislar por la diferencia de las personas, el cual ha sido desarrollado en el artículo 103 de la Constitución.
- 4.2. En efecto, el artículo 3 de la Autógrafa de Ley, pretende desconocer los requisitos que establecen las normas vigentes para que el personal PNP se presente a los concursos que tienen por finalidad ascender al personal, en tanto que de aprobarse la norma, el personal no tendría que cumplir el tiempo mínimo de permanencia en un grado, ni los requisitos que permiten al personal postular a los procesos de ascensos, por lo que se estaría favoreciendo a este personal con un doble ascenso, en tanto se aprueba un ascenso a través del artículo 1 y se propone la obligación para la PNP de que los habilite para postular al subsiguiente grado inmediato mediante el artículo 3, con lo que se vulnera lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1149, promoviendo así una vulneración al principio de no discriminación.
- 4.3. Asimismo, se debe mencionar que la Autógrafa de Ley incorpora un elemento de distorsión a lo ya regulado en el marco normativo general, por lo que la referida regla puede conllevar a que el personal de los otros sectores de la Administración Pública

exijan que también se les brinde el mismo tratamiento, generando un perjuicio a la Caja Fiscal.

V. Costo de implementación de la Autógrafa de Ley

- 5.1. Por otro lado, la Autógrafa de Ley no precisa el número de beneficiarios ni contiene un análisis sobre el costo económico que demandaría su implementación, lo que no permite realizar un análisis costo beneficio que aporte criterios cualitativos y cuantitativos, por ejemplo, acerca de la determinación del costo anual aproximado que implicará su implementación y la fuente de financiamiento identificable y sostenible en el tiempo. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que dio origen a la presente Autógrafa de Ley y en el Dictamen que lo sustenta, únicamente se señala que, se debe aplicar un análisis de costo eficiencia, considerando que la propuesta legislativa es de puro derecho y busca reconocer derechos policiales que fueron vulnerados; sin embargo, otorgar a un grupo de oficiales (de las promociones 1983 a 1993) el grado inmediato superior al que ostentan actualmente, sí demandará mayores recursos al Tesoro Público, afectando el equilibrio presupuestario, reconocido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- 5.2. En tal sentido, corresponde señalar que la Autógrafa de Ley se origina en una propuesta legislativa que contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que establecen que las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público.

VI. Conclusiones

- 6.1. Los ascensos tienen por finalidad promover al personal al grado inmediato superior, en consideración a sus capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes, así como por la evaluación objetiva de sus méritos y deméritos.
- 6.2. La aprobación de una regla que beneficie únicamente a un grupo reducido de personas con un ascenso automático, vulnerando lo dispuesto en normas de carácter general (con desconocimiento del tiempo mínimo de permanencia en un determinado grado y los requisitos que habilitan al personal a postular a los procesos de ascensos, favoreciéndolo con un doble ascenso), contraviene el principio de no legislar por la diferencia de las personas, contemplado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se advierte también un riesgo exponencial sobre el efecto multiplicador que generaría para el personal de los otros sectores de la Administración Pública que también se rigen por carreras jerarquizadas.
- 6.3. Si bien el rubro análisis costo-beneficio de la exposición de motivos del Proyecto de Ley que dio origen a la Autógrafa señalaba que la propuesta legislativa es de puro derecho y busca reconocer derechos policiales que fueron vulnerados, se disponen medidas (ascenso automático al grado inmediato superior), cuyo financiamiento no ha sido sustentado y no está previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, aprobado mediante la Ley N° 30693. Asimismo, se debe tener en cuenta que los costos que implique la implementación de la Autógrafa de Ley constituirán gastos de carácter permanente, pudiendo incrementarse en el tiempo y generando costos que afectarán la Caja Fiscal y, por tanto, tendrán impacto en el Presupuesto del Sector Público.

6.4. Asimismo, la Autógrafo de Ley se origina en una propuesta legislativa que contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

2704/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ¹² de julio de 2018

Pase a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



**LEY QUE OTORGA EL GRADO INMEDIATO SUPERIOR AL PERSONAL
DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, EN SITUACIÓN DE
ACTIVIDAD, EGRESADO DEL CENTRO DE FORMACIÓN
PROFESIONAL DE LA SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL DEL
PERÚ, COMPRENDIDO EN EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 25066, LEY
QUE AUTORIZA UN CRÉDITO SUPLEMENTARIO EN EL
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL PARA EL EJERCICIO
FISCAL 1989, Y EN EL DECRETO SUPREMO 019-90-IN**



Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto otorgar el grado inmediato superior al personal de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad egresado del Centro de Formación Profesional de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, comprendido en el artículo 62 de la Ley 25066, Ley que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del gobierno central para el ejercicio fiscal 1989, y el Decreto Supremo 019-90-IN, Decreto Supremo que modifica el texto de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Orgánico del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Policiales; con la finalidad de resarcir el daño ocasionado al considerarlos como empleados civiles y no como personal policial.

Artículo 2. Otorgamiento de grado inmediato superior

Otórgase, por excepción y única vez, el grado inmediato superior al personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, egresado del Centro de Formación Profesional de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, comprendido en el artículo 62 de la Ley 25066, Ley que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del gobierno central para el ejercicio fiscal 1989, y el Decreto Supremo 019-90-IN, Decreto Supremo que modifica el texto de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Orgánico del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Policiales, con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior.



Artículo 3. Reconocimiento de tiempo de servicios

El personal de la Policía Nacional comprendido en el artículo 62 de la Ley 25066, Ley que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del gobierno central para el ejercicio fiscal 1989, y el Decreto Supremo 019-90-IN, Decreto Supremo que modifica el texto de los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Orgánico del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Policiales, beneficiado con lo dispuesto en el artículo segundo de la presente ley, está habilitado además, en forma excepcional, para postular al subsiguiente grado inmediato superior a partir del proceso de ascensos de oficiales del año 2018.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los diecinueve días del mes de junio de dos mil dieciocho.

LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República

MARIO MANTILLA MEDINA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA