3132 : 3393/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 AGO 2019
RECIBIDO
Firma _____ Hora _____

- DEFENSA NACIONAL

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO Nº 225 -2019 –PR

Lima, 26 de agosto de 2019

Señor
PEDRO OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN
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 y que haya sido asimilado en el grado de teniente S.PNP en los años 1994, 1995 y 1996, comprendido en la Resolución Suprema 0504-94-IN/PNP, Resolución Suprema 1172-95-IN/PNP y Resolución Suprema 0848-96-IN/PNP. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. En principio, se formula observación a la Autógrafa de Ley, debido a que no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados para financiar el otorgamiento de grado inmediato superior a un grupo de efectivos policiales según lo dispuesto en el artículo 2 de la Autógrafa de Ley, de modo que se asegure su financiamiento sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público por parte del Ministerio del Interior, no solo en el Año Fiscal 2019, sino en los siguientes años fiscales.

   Los aspectos antes señalados, son requeridos por las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, que establece que todo proyecto de norma debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

   Dicha exigencia se aplica, igualmente, a los gastos que supondría la implementación de las disposiciones de la Autógrafa de la Ley, en los años fiscales subsiguientes; generando la necesidad de mayor financiamiento de parte de la Caja Fiscal y, por tanto, el respectivo impacto en el Presupuesto del Sector Público, contraviniendo en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo, N° 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

   Asimismo, considerando que la presente Autógrafa de Ley es una iniciativa congresal, que genera mayores gastos públicos, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto; por lo que se estaría vulnerando lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

   En ese sentido, la implementación de la citada Autógrafa de Ley implicaría potencialmente la ejecución de gastos cuyo financiamiento no ha sido previsto en la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

2. Por otra parte, según los fundamentos expuestos en la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley que dieron origen a la presente Autógrafa, así como en el Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las

406681 ATD

Drogas, mediante Resolución Suprema N° 0504-94-IN/PNP del 5 de setiembre de 1994; Resolución Suprema N° 1172-95-IN/PNP del 9 de noviembre de 1995 y Resolución Suprema N° 0848-96-IN/PNP del 31 de diciembre de 1996, se asimiló a los médicos cirujanos con el grado de Capitán de servicios PNP y con el grado de Teniente de servicios PNP a los demás profesionales de la salud; originándose una desigualdad en el otorgamiento del grado.

Al respecto, se formula observación al artículo 3 de la Autógrafa de Ley, al pretender desconocer los requisitos que establecen las normas vigentes para el ascenso del personal PNP. Cabe precisar que, la figura del ascenso del personal PNP tiene por finalidad promover al personal el grado inmediato superior, en consideración a sus capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes, mediante una 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 el Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, y sus modificatorias.

3. En esa línea, la Autógrafa de Ley distorsiona lo establecido en la Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, regulada en el Decreto Legislativo N° 1149, debido a que:

   - El personal de la PNP asimilado mediante las Resolución Suprema N° 0504-94-IN/PNP, Resolución Suprema N° 1172-95-IN/PNP y Resolución Suprema N° 0848-96-IN/PNP no cumplirían con los requisitos regulados para el ascenso; ocasionando un favorecimiento al personal aludido en la presente Autógrafa de Ley.

   - Se configuraría un doble ascenso, debido a que se aprobaría su ascenso inmediato (propuesta del artículo 2) y se habilitaría para postular al subsiguiente grado inmediato superior en el proceso de ascenso más próximo que lleve a cabo la Policía Nacional del Perú (propuesta del artículo 3).

4. Además, al contar con un marco legal que regula las condiciones y procedimientos para los ascensos del personal de la Policía Nacional del Perú, la propuesta trae como consecuencia aprobar una nueva regla que beneficie a un grupo reducido de personas, vulnerando lo dispuesto en normas de carácter general; por ende se contraviene lo dispuesto 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"[1].

5. Por otro lado, de la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley que generaron la presente Autógrafa de Ley, se advierte que no se ha identificado el número de beneficiarios ni contiene un análisis sobre el costo económico que demandaría su implementación (por ejemplo, acerca de la determinación del costo anual aproximado que implicaría su implementación y la fuente de financiamiento identificable y sostenible en el tiempo), lo que no ha permitido

[1] 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.

2

realizar un análisis de la propuesta, debiéndose precisar que el ascenso de personal desde su nivel actual hacia un nivel superior sí demandará mayores recursos al Tesoro Público.

6. Además, la presente Autógrafa de Ley contraviene el principio rector de meritocracia que rige la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, que regulan el ingreso, la permanencia y los ascensos en la carrera, se fundamentan en los méritos y capacidades personales, profesionales y técnicas, pues pretende que se promueva y ascienda al grado inmediato superior a los Oficiales de Servicios que fueron recategorizados excepcionalmente mediante las Resoluciones Supremas N°s 0504-94-IN/PNP, 1172-95-IN/PNP y 0848-96-IN/PNP.

   Asimismo, la Autógrafa de Ley generaría que aquellos Oficiales de Servicios y Armas de la misma institución estén en una situación disminuida frente a los servidores comprendidos en las Resoluciones Supremas N°s 0504-94-IN/PNP, 1172-95-IN/PNP y 0848-96-IN/PNP; lo cual suscitaría una abierta discriminación entre el personal policial (Oficiales de Servicio y de Armas) que vienen participando anualmente en los diferentes procesos de ascenso que la Policía Nacional del Perú convoca a nivel nacional, vulnerando de esta forma el principio de igual de oportunidades sin discriminación reconocido expresamente en la Constitución Política del Perú:

   "Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
   (...)
   1. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
   (...)"

   Así, la igualdad ante la ley obliga al Estado asuma una determinada conducta al momento de legislar o de impartir justicia. Mientras que la igualdad de oportunidades –en estricto igualdad de trato- obliga a que la conducta ya sea del Estado o de los particulares, en relación con las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria.

   En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución Política.

7. Además, la presente Autógrafa de Ley, estaría contraviniendo el principio de no discriminación, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional:[2]

   "(...)
   10.2. Principio de no discriminación
   126. La Constitución ha reconocido al principio-derecho a la igualdad en el inciso 2) del artículo 2° en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho: (...) A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole".

   127. El Tribunal Constitucional ha afirmado que la igualdad, consagrada constitucionalmente, detenta una doble condición de principio y de derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen,

2 http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00008-2008-AI.pdf

raza, sexo, idioma, religión, opinión condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes.

128. De esta manera el mandato correlativo derivado del derecho a la igualdad será la prohibición de discriminación, es decir, la configuración de una prohibición de intervención en el mandato de igualdad.

129. Este Colegiado ha señalado en reiterada jurisprudencia que "la igualdad se encuentra resguardada cuando se acredita la existencia de dos requisitos siguientes: a) paridad, uniformidad y exactitud de otorgamiento o reconocimiento de derechos ante hechos, supuestos o acontecimientos semejantes, y paridad, uniformidad y exactitud de trato o relación intersubjetiva para las personas sujetas a idénticas circunstancias y condiciones. En buena cuenta, la igualdad se configura como un derecho fundamental de la persona a no sufrir discriminación jurídica alguna; esto es, a no ser tratada de manera dispar respecto a quienes se encuentren en una misma situación, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para esa diferencia de trato".
(...)"

Por lo tanto, la presente Autógrafa de Ley, se trata de una norma de carácter particular, que se aparta de la normativa general y constitucional que la regula, creando una excepción dentro de la estructura legal de la Policía Nacional del Perú, generando una situación paralela, al otorgarse cargos y grados que no corresponden al inicio de la carrera, y al otorgar el derecho de quedar aptos para postular al grado inmediato superior en el proceso de ascenso más próximo que lleve a cabo la Policía Nacional del Perú; lo que origina una desigualdad frente a los Oficiales de Servicios que postulan de acuerdo a la normativa a los grados superiores, es decir, vulnerando el principio de igualdad y de generalidad de las normas legales.

8. Finalmente, la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Autógrafa de Ley señala: "*Deróganse o dejense en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente ley o limiten su aplicación, con la entrada en vigencia de la presente ley.*"

Al respecto, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú señala que, *"[l]a ley se deroga solo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad".*

Asimismo, el artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS establece que, las disposiciones complementarias derogatorias deben ser precisas y expresas, y, por ello, deben indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor.

En el mismo sentido, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que, la derogación es precisa y expresa utilizándose el término "derógase", no deben usarse otros términos como, por ejemplo, "déjase sin efecto". Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, que suele expresarse con fórmulas como, por ejemplo, "derógase todo lo que se oponga".

En la línea de las normas antes citadas, la fórmula contenida en la disposición analizada de la Autógrafa de Ley, al no haber precisado las normas del ordenamiento jurídico a las que se aplica, no solo contiene una derogación tácita o genérica, sino que, además, usa el término "déjese en suspenso", el cual no ha sido previsto en ninguna de las normas citadas y; por lo tanto, no puede ser entendida como sinónimo de derogación.

Por un lado, la Autógrafa de Ley establece la derogación de una serie de normas (no

determinadas) referidas a las materias que regula y, por otro lado, hace uso de la figura de la "suspensión" de efectos de las mismas normas, sin establecer plazo alguno y, sobre todo, sin tener en cuenta que, tal figura no ha sido contemplada por la normatividad vigente aplicable a la materia.

Siendo así, no queda claro si la intención del legislador es eliminar una serie de normas (no determinadas) del ordenamiento jurídico vigente o mantener su vigencia, siendo inaplicables solo para los casos regulados en la Autógrafa de Ley.

Todo lo anterior, vulnera la seguridad jurídica en el ámbito de la aplicación de las normas, afectándose el derecho de los ciudadanos a conocer o poder conocer los mandatos, derechos, obligaciones, prohibiciones y reglas de aplicación en el tiempo de lo previsto en la Autógrafa de Ley y en todas las normas que tienen relación con las materias reguladas en la misma, considerando que no se precisan las normas a las que se aplica la disposición analizada.

Por lo tanto, la disposición bajo análisis afecta la eficacia y aplicación de normas vigentes plenamente válidas, bajo supuestos o mecanismos que no han sido previstos ni por el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, ni por las demás normas que regulan la materia.

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

Atentamente,

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

3132; 3393/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 de agosto de 2019

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.

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

6

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
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 Y QUE HAYA SIDO ASIMILADO EN EL GRADO DE TENIENTE S.PNP EN LOS AÑOS 1994, 1995 Y 1996, COMPRENDIDO EN LA RESOLUCIÓN SUPREMA 0504-94-IN/PNP, RESOLUCIÓN SUPREMA 1172-95-IN/PNP Y RESOLUCIÓN SUPREMA 0848-96-IN/PNP

Artículo 1. Objeto y finalidad

La presente ley tiene como objeto otorgar el grado inmediato superior al personal de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad, que haya sido asimilado en el grado de teniente S.PNP en los años 1994, 1995 y 1996, comprendido en la Resolución Suprema 0504-94-IN/PNP, Resolución Suprema 1172-95-IN/PNP y Resolución Suprema 0848-96-IN/PNP, con la finalidad de resarcir en alguna medida a los oficiales que de manera injustificada fueron asimilados con el grado de teniente S.PNP.

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, que haya sido asimilado en el grado de teniente S.PNP en los años 1994, 1995 y 1996, comprendido en la Resolución Suprema 0504-94-IN/PNP, Resolución Suprema 1172-95-IN/PNP y Resolución Suprema 0848-96-IN/PNP, con cargo al presupuesto del Ministerio del Interior.

Artículo 3. Habilitación para postular al próximo proceso de ascensos

Los beneficiados con lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley están habilitados en forma excepcional para postular al subsiguiente grado inmediato superior en el proceso de ascenso más próximo que lleve a cabo la Policía Nacional del Perú.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogatoria

Deróganse o déjense en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente ley o limiten su aplicación, con la entrada en vigencia de la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los nueve días del mes de agosto de dos mil diecinueve.

PEDRO C. OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN
Presidente del Congreso de la República

KARINA BETETA RUBÍN
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA