



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO N° 087 -2024 -PR

Lima, 30 de abril de 2024

Señor

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente del Congreso de la República

Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que declara de interés nacional la construcción de la nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley presente la siguiente fórmula legal:

"Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la construcción de la nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Respecto a la competencia del Poder Ejecutivo

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que este principio es una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder. Asimismo, en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que recae en el expediente N° 0005-2006-PI/TC, se indica que: "El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)".

En esa línea, el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno; es decir, se reconoce que la estructura del Estado Peruano se organiza en base a una división de poderes donde cada Poder

¹ Sobre la base del Informe N° 000731-2024-IN-OGAJ.

del Estado ejerce competencias y funciones diferenciadas, donde debe primar el respeto sin invadir las del otro, en búsqueda del bien común.

Conforme a lo señalado, se advierte que, es el Poder Ejecutivo el que, a través del Ministerio del Interior, tiene la competencia exclusiva para proponer la organización de la Policía Nacional del Perú, así como para proponer su modificación, la misma que, de ser necesario, se efectúa vía iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo 12 de la Ley N° 29158.

Del mismo modo, el artículo 167 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República es el jefe supremo de la Policía Nacional del Perú; complementariamente, el numeral 14 del artículo 118 de la Carta Magna establece que es competencia constitucional del Presidente de la República: Organizar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional.

Asimismo, el artículo 168 de la Constitución Política del Perú, establece que “las leyes y reglamentos respectivos, determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”.

De lo expresado, una interpretación integral de la Constitución debe partir necesariamente desde la condición en la cual, el Poder Ejecutivo tiene la competencia constitucional sobre la potestad de organización de la Policía Nacional del Perú; organización que presupone tanto la producción normativa como la gestión en todas las materias vinculada con esta institución constitucional.

A mayor abundamiento, el artículo 166 de la Constitución Política del Perú señala que “la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer 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 del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”. Asimismo; el artículo 25 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, indica que “el personal de la Policía Nacional del Perú está sometido a la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano, las leyes, el Código Penal Militar Policial y las normas reglamentarias”.

Sobre la formación profesional de la Policía nacional del Perú - PNP

Cabe indicar que, a la fecha existe en el ordenamiento jurídico un conjunto de normas que regulan la formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú, que incluye el funcionamiento de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la PNP.

En efecto, el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, dispone que el personal policial tiene, entre otros derechos, recibir una formación, capacitación, especialización, subespecialización, reentrenamiento y perfeccionamiento, conforme a la normatividad vigente. Asimismo, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1318, Decreto Legislativo que regula la Formación Profesional de la Policía Nacional del Perú, establece que la Formación Profesional Policial es el proceso educativo con autonomía académica, normativa y administrativa que tiene como finalidad la formación, integración, capacitación, actualización, especialización, perfeccionamiento e investigación científica del personal de la Policía Nacional del Perú en el nivel superior del sistema educativo.

En esa línea, si bien la Autógrafa de Ley que se evalúa busca declarar de interés nacional la creación de la Nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas, la legislación policial ya prevé la creación de unidades académicas las cuales forman parte de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFPP), y se crean mediante Decreto Supremo, cumpliendo previamente los requisitos establecidos en la norma correspondiente, es decir el artículo 64 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1318, Decreto Legislativo que regula la Formación Profesional de la Policía Nacional del Perú, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-IN.

Además, en dicho contexto normativo, mediante la Resolución Ministerial N° 116-2019-IN se aprueban los “Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú”, los cuales tienen como objetivo general orientar las acciones del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú para garantizar que la educación policial cuente con una organización eficiente y especializada, con los recursos necesarios y las condiciones adecuadas para que el personal policial desarrolle de manera pertinente, oportuna y con altos estándares de calidad, las competencias exigidas para el ejercicio de su función a lo largo de toda su carrera, en el marco de la Constitución Política del Perú y las leyes.

Sobre la Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas

Si bien la Autógrafa de Ley que se evalúa declara de interés nacional la construcción de la nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas, es importante destacar que ya existe una normativa que establece la creación de la Escuela de Educación Superior Técnica Profesional de la Policía Nacional del Perú en Amazonas, aprobada mediante Resolución Directoral N° 233-2008-DIRGEN/EMG, del 17 de marzo de 2008. Por lo tanto, emitir una nueva norma que aborde la misma temática puede generar una sobrerregulación que no está justificada.

Asimismo, se debe tener en cuenta que mediante el Decreto Supremo N° 018-2019-IN, se declara el inicio del Proceso de Reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú, disponiendo, entre otras cosas, la continuidad del funcionamiento de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional ubicadas en las ciudades de Arequipa, Cusco, Chiclayo, Huancayo, Huánuco, Iquitos, Lima (Puente Piedra y San Bartolo), Tarapoto y Trujillo, la aprobación de un Plan de Implementación², así como la prohibición para la creación de nuevas Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 012-2022-IN publicado el 5 de noviembre de 2022, se establecen medidas en el marco del proceso de reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú, para coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el orden público y el orden interno, garantizando la continuidad de la formación profesional policial, modificando para tal efecto, el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2019-IN, el mismo que ha quedado redactado de la siguiente manera:

² Con Resolución Ministerial N° 0567-2021-IN, se aprueba el Plan de Implementación del Proceso de Reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional (EESTP) de la Policía Nacional del Perú.

"Artículo 2.- Continuidad del funcionamiento de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional"

Establecer que, en el marco del proceso de reorganización materia del presente Decreto Supremo, se dispondrán las acciones necesarias para asegurar la continuidad del funcionamiento de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la ENFPP ubicadas en las siguientes ciudades: Arequipa, Cusco, Chiclayo, Huancayo, Huánuco, Iquitos, Lima (Puente Piedra y San Bartolo), Tarapoto y Trujillo.

Las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Mazamari y Santa Lucía, funcionarán como centros de reentrenamiento y especialización en función a las necesidades institucionales.

Las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Huancavelica, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes quedan temporalmente suprimidas, cuya reactivación queda sujeta a la adecuación de las mismas a los "Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú" y a las disposiciones y/o requisitos que se dicten en el marco de la normativa que regula la Formación Profesional de la Policía Nacional del Perú.

Las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Ayacucho, Chimbote, Ica, Piura y Puno continúan en funcionamiento hasta el término del proceso de reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú.

Las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Amazonas, Andahuaylas, Cajamarca, Pucallpa y Yungay, deberán adecuarse a los "Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú", teniendo como plazo máximo hasta el 30 de diciembre de 2025; caso contrario se procederá a su supresión.

Para tal efecto, la Secretaría General del Ministerio del Interior priorizará la asignación de los recursos que sean necesarios, en coordinación con la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú."

De las normas antes glosadas se advierte que, con la emisión del Decreto Supremo N° 012-2022-IN, que modifica el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2019-IN, se garantiza que en el marco de la reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional situadas en diversos departamentos, **entre ellas la del departamento de Amazonas**, se adecúen a los Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú, otorgándoles un plazo máximo hasta el 30 de diciembre de 2025; permitiendo con ello, una educación policial de calidad que coadyuve al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el orden público y el orden interno.

Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final, incorporada mediante el Decreto Supremo N° 012-2022-IN, se señala que "Las Escuelas mencionadas en el cuarto párrafo del artículo 2, **no pueden realizar nuevos procesos de admisión, en tanto no hayan cumplido con la obtención del terreno y la infraestructura de la nueva escuela** acorde con los "Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú", aprobados con la Resolución Ministerial N° 116-2019-IN".

En la línea de lo expuesto en los párrafos precedentes, es necesario tener en cuenta que conforme a la normativa vigente que regula el Proceso de Reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú, específicamente para el caso de la Escuela ubicada en el departamento de Amazonas, ya existe normativa expedida por el Poder Ejecutivo referente a las condiciones y requisitos requeridos para continuar con su funcionamiento, encontrándose impedida a la fecha de realizar procesos de admisión.

Cabe precisar además que, conforme a lo detallado en el Informe N° 000260-2023/IN/OGAJ, respecto del Proyecto de Ley N° 2999/2022-CR, se advierte que existe un proceso judicial en trámite con relación a la titularidad de los inmuebles inscritos en las Partidas Registrales N° 02000575 y N° 02000583; en ese marco, resultaría aplicable la prohibición dispuesta en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución

Política del Perú, la misma que en su parte pertinente, dispone: "(...) Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (...)”³.

Si bien los proyectos de artículos que hacían referencia a dichos inmuebles, de los que se proponía su transferencia a favor de la Escuela de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú de la ciudad de Bagua Grande, Provincia de Utcubamba, Departamento de Amazonas, han sido eliminados del texto de la Autógrafa de Ley, es relevante advertir que conforme a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 018-2019-IN, incorporada mediante el Decreto Supremo N° 012-2022-IN, mientras **no se haya cumplido con la obtención del terreno y la infraestructura de la nueva escuela, no podrá continuar con su funcionamiento, teniendo como plazo perentorio el 30 de diciembre de 2025** para su adecuación a los “Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú”, aprobados con la Resolución Ministerial N° 116-2019-IN” y el cumplimiento de las condiciones explicadas precedentemente.

Sobre la naturaleza de las leyes declarativas

Desde el año 2013, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de su Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico mediante Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ de fecha 10 de abril de 2013, se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las normas consideradas como “declaraciones de necesidad pública e interés nacional”. Así, señala que estas deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

En esa línea, un sector de la doctrina sostiene que la noción interés público resulta ser equivalente a las categorías de necesidad pública e interés nacional, entendiéndolas como normas éticas supremas, cuya invocación siempre aludirá a las metas morales fundamentales de la sociedad. A razón de ello, entre las referidas nociones y el objetivo que se pretende alcanzar debe existir congruencia y compatibilidad, a efectos de que sea beneficiosa para toda la sociedad.

De similar forma, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el EXP. N° 0090-2004-AA/TC ha tratado de dar algunos alcances al respecto sobre el interés público, al indicar que “tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”. Sin embargo, no termina de establecer qué debe interpretarse por beneficio o interés general o, aún peor, no se establecen los criterios para delimitar la generalidad que

³ El Informe N° 000260-2023/IN/OGAJ, fue remitido a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República con Oficio N° 002877-2023/IN/SG, del 13 de julio de 2023.

esta terminología supone o cómo podrá en el caso concreto reducirse los niveles de discrecionalidad de la autoridad.

Sobre el aspecto presupuestario

Por otro lado, se considera que la aprobación de este tipo de leyes insta al Estado a cumplir una serie de obligaciones que devengan en resultados cuantitativos y cualitativos:

- A nivel cuantitativo: para la ejecución de las prestaciones estatales, resultaría necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente.
- A nivel cualitativo: se buscaría procurar mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.

Así, la Autógrafa de Ley que se plantea implica para su ejecución, la disposición de presupuesto por parte del Sector Interior, aspecto que va más allá de las atribuciones del Congreso, vulnerando el artículo 79 de la Constitución según el cual “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto [...]”.

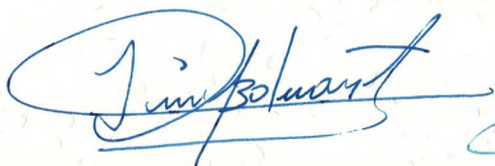
Adicionalmente, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Es decir, la Autógrafa de Ley bajo análisis no contiene sustento técnico que fundamente los mecanismos de financiamiento, o la existencia de disponibilidad de los créditos presupuestarios suficientes en el presupuesto institucional para su financiamiento, así como el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el presente Año Fiscal.

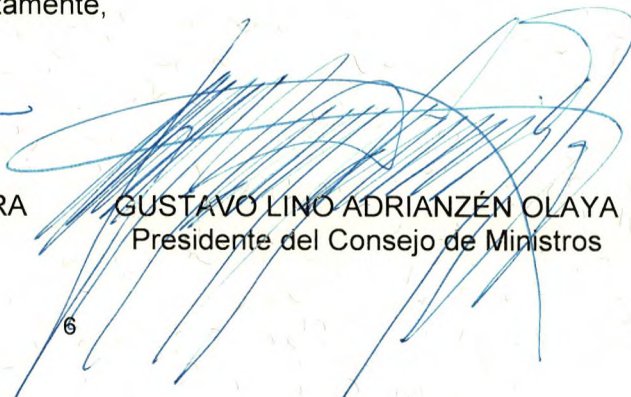
En tal sentido, si bien la Autógrafa de Ley es una norma declarativa, está estaría transgrediendo los Principios de Separación de Poderes, de Competencia; y, de Equilibrio Presupuestario considerando que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo proponer, a través del Ministerio del Interior, las leyes de organización y funciones de la Policía Nacional del Perú, así como sus modificaciones, no siendo así competencia del Poder Legislativo proponer iniciativas legislativas sobre dicha materia.

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

Atentamente,



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República



GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 2999/2022-CR, 3081/2022-CR,
4142/2022-CR y 4631/2022-CR

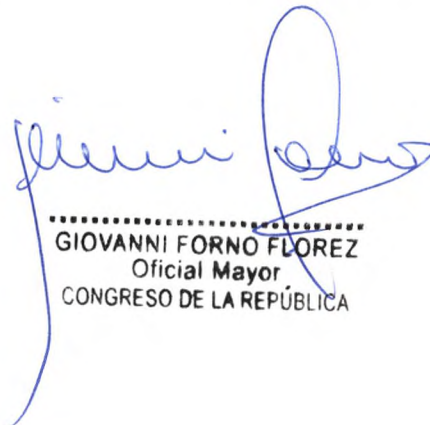


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **02** de **MAYO** de **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley,
pase a la comisión de:

- 1. DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS
DROGAS.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE
LA NUEVA ESCUELA TÉCNICO-SUPERIOR DE LA POLICÍA
NACIONAL DEL PERÚ EN EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS**

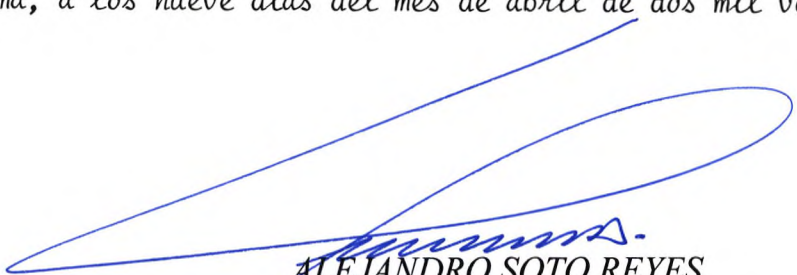
Artículo único. Declaración de interés nacional

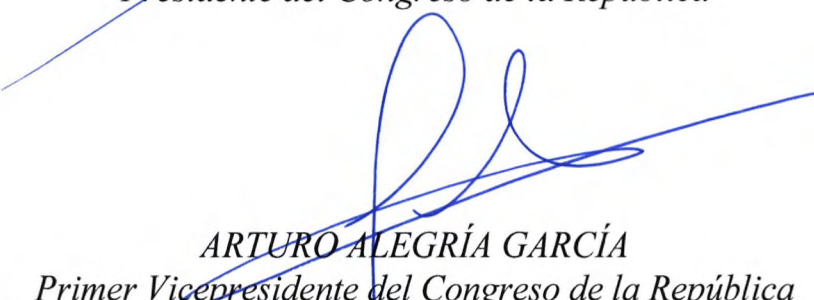
Se declara de interés nacional la construcción de la nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los nueve días del mes de abril de dos mil veinticuatro.




ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República


ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA