

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



OFICIO N° 105 -2023 -PR

Lima, 26 de abril de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la creación de la escuela de educación superior técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley señala lo siguiente:

Mediante artículo único dispone declarar de interés nacional la creación de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, a fin de promover la formación profesional policial y contar con un mayor número de efectivos policiales que contribuyan al cumplimiento de su finalidad y funciones previstas en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, mediante Única Disposición Complementaria Final, dispone que el Ministerio del Interior, de conformidad con sus atribuciones y competencias adopte acciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Ucayali y otras instancias competentes, con cargo a su presupuesto anual el desarrollo de los estudios técnicos respecto a la construcción de dicha escuela y su inclusión en el banco de proyectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE).

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Sobre la separación de poderes

2. 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.

El numeral 14 del artículo 118 referido en el párrafo anterior, debe ser relacionado con el artículo 168 de la propia Constitución Política del Perú que 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".

Una interpretación integral de la Constitución debe partir necesariamente desde la condición de que el Poder Ejecutivo tiene la competencia constitucional sobre la

¹ Sobre la base del Informe N° 0021-2023-EF/46.01 e Informe N° 000862-2023/IN/OGAJ

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.

Sobre las leyes con carácter de declaración de interés nacional

3. Por otra parte, con relación a las leyes que tienen el carácter de “declaración de interés nacional y necesidad pública”, corresponde revisar la Consulta Jurídica N° 024-2018- JUS/DGDNCR, emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la que se señala los alcances de esta categoría de leyes:

IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) Las categorías jurídicas de “interés y necesidad pública” están previstas en determinados artículos de la Constitución Política del Perú.*
- (ii) Las leyes que tienen el carácter de “declaratoria de interés y necesidad pública”, son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y, por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia.*
- (iii) Las normas declarativas representan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no genera impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización.*
- (iv) La inobservancia de estas leyes declarativas no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad.”*

Si bien la Autógrafa busca declarar de interés nacional la creación de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la Región Ucayali, 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 Pucallpa (Ucayali), aprobada mediante Resolución Directoral N° 669-2005-DIRGEN/EMG, del 23 de abril de 2005. Por lo tanto, emitir una nueva norma que aborde la misma temática puede generar una sobreregulación que no está justificada. Además, la propuesta normativa no sigue los parámetros establecidos en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República y no se ha demostrado la necesidad de emitir una nueva norma en los términos propuestos.

En adición a lo manifestado precedentemente, 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 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 preparación, integración, actualización, especialización y perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú en el nivel superior del sistema educativo.

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.

Adicionalmente, mediante el Decreto Supremo N° 018-2019-IN, se declara el inicio del proceso de reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional que conforman la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFPP) de la Policía Nacional del Perú; disponiendo en su artículo 2 la continuidad del funcionamiento de las escuelas de educación superior técnico profesional de la Policía Nacional del Perú, el cual expresa lo siguiente:

“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 no mencionadas en el párrafo precedente, se convertirán progresivamente en centros de reentrenamiento y especialización en función a las necesidades institucionales, sin afectar la continuidad de la formación que reciben los estudiantes que vienen cursando sus estudios en estas escuelas.

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”.

Posteriormente, se evaluó la necesidad de mantener en funcionamiento las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Ayacucho, Chimbote, Ica, Piura y Puno hasta el término del Proceso de Reorganización de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú; así como, disponer la adecuación de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de Amazonas, Andahuaylas, Cajamarca, Pucallpa y Yungay a los “Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú”, en un plazo determinado. En ese sentido, a través del Decreto Supremo N° 012-2022-IN se modifica el aludido artículo del Decreto Supremo N° 018-2019-IN quedando redactado en los siguientes términos:

"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, si bien a través del Decreto Supremo N° 012-2022-IN que modifica el artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2019-IN, se ha previsto la adecuación de la Escuela de Educación Superior Técnico Profesional de Pucallpa (Ucayali) 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. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final, 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".

Sobre las inversiones

4. Es importante señalar que, en caso se requiera de inversiones para la construcción de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, se deberán aplicar los aspectos técnicos normativos regulados por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el cual establece que corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos,

definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, formular y evaluar sus inversiones, decidir su ejecución en base a los estudios de preinversión o fichas técnicas, así como la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados.

En ese contexto, el Ministerio del Interior es la entidad competente para definir la cartera de inversiones respecto al nuevo servicio de formación policial, a través de la programación multianual de inversiones, que tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario, mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial. Así, la elaboración de la cartera de inversiones de la creación del servicio lo define la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de dicho ministerio en coordinación con la Unidad Formuladora (UF) y Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) correspondiente.

De otro lado, cabe indicar de manera informativa, que durante la vigencia del derogado Sistema Nacional de Inversión Pública², no se registró en el aplicativo informático del Banco de Proyectos ningún proyecto de inversión vinculado a la Autógrafa de Ley. Asimismo, en el Banco de Inversiones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, tampoco se registró ninguna inversión vinculada a la Autógrafa de Ley.

Sobre el desarrollo de estudios técnicos

5. Con relación a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, cabe señalar que el numeral 16.1 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, establece que la fase de Formulación y Evaluación se inicia con la elaboración de la ficha técnica o del estudio de preinversión respectivo, siempre que el proyecto de inversión sea necesario para alcanzar los objetivos y metas establecidos en la programación multianual de inversiones.

Así, conforme al numeral 21.1 del artículo 21 de la Directiva N° 001-2019- EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la fase de Formulación y Evaluación de los proyectos de inversión comprende la formulación del proyecto de inversión, de aquellas propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la programación multianual de inversiones, y la evaluación respectiva sobre la pertinencia de su ejecución, debiendo considerarse los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento. Asimismo, comprende la evaluación sobre la pertinencia del planteamiento técnico del proyecto de inversión considerando los estándares de calidad y niveles de servicio aprobados por el Sector, el análisis de su rentabilidad social, así como las condiciones necesarias para su sostenibilidad.

En la misma línea, el párrafo 16.4 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, establece que las fichas técnicas aplicables a los proyectos de inversión que aprueben los Sectores deben incluir, como mínimo, los contenidos establecidos en los documentos metodológicos para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión aprobados por la DGPMI. Asimismo, según los numerales 16.5, 16.6 y 16.7 del artículo 16 del citado Reglamento, los niveles de los documentos técnicos que se aplican en esta etapa son los siguientes:

² Vigente hasta el 23 de febrero de 2017.

1. **Ficha técnica simplificada:** se elabora un análisis técnico y económico para los proyectos de inversión cuyo monto de inversión sea menor o igual a S/ 3 450 000.00 (tres millones cuatrocientos cincuenta mil y 00/100 Soles).

2. **Ficha técnica estándar:** se elabora para los proyectos de inversión estándar, previamente aprobado por el Sector funcionalmente responsable, conforme a las metodologías generales que establezca la DGPMI.

3. **Ficha técnica para proyectos de inversión de baja y mediana complejidad o estudio de pre inversión a nivel de Perfil** se elabora según la determinación de la DGPMI, para los proyectos no comprendidos en los incisos 1 y 2, así como para las inversiones que tengan por lo menos una de las siguientes características:

- i. Exista alto nivel de incertidumbre respecto al valor que puedan tomar las variables técnicas, económicas, ambientales y similares.
- ii. Experiencia insuficiente en la formulación y ejecución de proyectos de la misma tipología.
- iii. Su modalidad de ejecución se enfoque como Asociación Público Privada o que su financiamiento demande fondos públicos provenientes de operaciones de endeudamiento externo.
- iv. Proyectos de inversión de redes de servicios, proyectos de inversión multipropósitos y programas de inversión.

En ese sentido, las intervenciones a desarrollar mediante inversiones públicas deben ser el resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios, por lo que establecer por mandato de una Ley que el Ministerio del Interior desarrolle estudios técnicos para la construcción de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, como es el caso de la Autógrafa de Ley, es inconsistente con la estructura técnico-normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Con relación a la propuesta de incluir en el Banco de Inversiones la construcción de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, debemos señalar que las entidades de los tres niveles de gobierno son competentes para realizar los registros que correspondan en el Banco de Inversiones, a través de los órganos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Unidad Formuladora, Unidad Ejecutora de Inversiones, Oficina de Programación Multianual de Inversiones), en el marco de sus funciones establecidas en la normativa del citado Sistema Nacional. En ese sentido, en el caso bajo análisis, es competencia del Ministerio del Interior realizar los registros que correspondan en el Banco de Inversiones.

Adicional a ello, es importante precisar que no corresponde que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Gobierno de Ucayali adopten acciones para realizar el desarrollo de los estudios de preinversión o fichas técnicas para la construcción de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, así como su inclusión en el Banco de Inversiones.

Asimismo, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1252, establece que la información generada por los órganos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones en el marco de este Sistema,

incluyendo la información registrada en el Banco de Inversiones, tienen el carácter de Declaración Jurada, y en consecuencia se sujetan a las responsabilidades y consecuencias legales que correspondan.

Análisis presupuestal a la Autógrafa de Ley

6. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al disponer la adopción de acciones a cargo del Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Gobierno Regional de Ucayali y otras instancias competentes, con cargo a su presupuesto anual, respecto al desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la referida Escuelas de Educación Superior Técnica, vulnera lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de cada Entidad la responsabilidad de la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, así como la priorización de los gastos a incurrir, en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

De otro lado, en el Análisis Costo – Beneficio del Dictamen de la referida Autógrafa de Ley, se señala que la presente propuesta no genera costo económico al erario nacional por tratarse de una norma de carácter declarativa, más bien busca llamar la atención del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, y encargarle en su debido momento, de conformidad con sus atribuciones y competencias, que adopte las acciones correspondientes en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Ucayali y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, con cargo a su presupuesto anual, para el desarrollo de estudios técnicos para la construcción de la referida escuela de educación superior técnica de la Policía Nacional en Ucayali y su inclusión dentro del banco de proyectos de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley. Sin embargo, no cuenta con un análisis costo-beneficio debidamente cuantificado que evidencie dicha afirmación, indicando los costos del desarrollo de los estudios técnicos para la construcción de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, así como de la consecuente construcción, operación y mantenimiento correspondiente; demostrando que existen recursos suficientes para su financiamiento en el presente año fiscal, así como para su sostenibilidad (lo que involucra a las acciones posteriores al desarrollo de estudios tales como la construcción, operación –contratación de personal, adquisición de mobiliarios, equipos, entre otros- y su mantenimiento) en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como su impacto en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

En esa línea, 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.

Finalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)".

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

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA
ESCUELA DE EDUCACIÓN SUPERIOR TÉCNICA DE LA POLICÍA
NACIONAL DEL PERÚ EN LA REGIÓN UCAYALI**

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la Escuela de Educación Superior Técnica de la Policía Nacional del Perú en la región Ucayali, a fin de promover la formación profesional policial y contar con un mayor número de efectivos policiales que contribuyan al cumplimiento de su finalidad y funciones previstas en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Acciones para la implementación

En el marco de la declaración de interés nacional establecida en el artículo único, el Ministerio del Interior, de conformidad con sus atribuciones y competencias, adopta las acciones correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Regional de Ucayali y otras instancias competentes, con cargo a su presupuesto anual, para el desarrollo de los estudios técnicos respecto a la construcción de dicha escuela de educación superior técnica y su inclusión dentro del banco de proyectos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE).

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los diez días del mes de abril de dos mil veintitrés.



JOSE DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República



MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República



A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA