



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

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

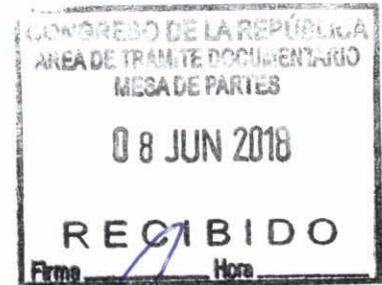
66767

Lima, 06 JUN. 2018

OFICIO N° 1668 -2018-PCM/SG

Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 2146/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 776-2017-2018/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 2018-0007639

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 305-2018-PCM-OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como el Informe N° 31-2017-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS, el Informe N° 0106-2018-EF/50.06 y el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....
Ramón Huapaya Raygada
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros



Lima, 4 de diciembre de 2017

OFICIO P.O. N° 776 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR



Señora
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 2146/2017-CR, ley que declara de interés nacional pública, la creación del Ministerio de la Juventud.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,




GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

08

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 04 de Mayo del 2018

INFORME N° D000305-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DAVILA CHAVEZ Sonia Elaine (FAU2016899926) Directora De La Oficina General De Asesoría Jurídica Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 04.05.2018 18:33:24 -05:00

A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **SONIA ELAINE DAVILA CHAVEZ**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud"

Referencia : PROVEIDO N° D000522-2018-PCM-OGAJ (16ABR2018)
Oficio N° 1078-2018-EF/13.01 (HT N° 2018-0007639)
Oficio P.O. N° 776-2017-2018/CDRGLMGE-CR (HT N° 201736838)
Oficio N° 944-2018-MINEDU/SG (HT N° 201803912)

Fecha Elaboración: Lima, 03 de Mayo de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud".

Al respecto informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".
- 2.2 El Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Oracio Ángel Pacori Mamani,



Firmado digitalmente por PALACIOS VEGA Lucia Del Pilar (FAU2016899926) Motivo: Doy V° B° Fecha: 03.05.2018 19:27:20 -05:00



sustentada en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.3 El pedido de opinión respecto a la iniciativa legislativa que formula la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República a la Presidencia del Consejo de Ministros, se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87³ del Reglamento del Congreso de la República; que faculta al pedido de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.4 El Proyecto de Ley propone la siguiente fórmula legal:

"Artículo 1. Objeto de la ley

Declárese de Interés Nacional y Necesidad Pública la creación del Ministerio de la Juventud, como ente rector de la implementación de las políticas públicas en materia de juventudes del país.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- Rango de ley de la Declaración de los Derechos de la Juventud

Se dispone la incorporación al sistema jurídico nacional con rango de ley, de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y su Protocolo Adicional, estableciendo como sujetos de derecho de la misma a las personas comprendidas entre los 15 y los 29 años de edad, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley N° 27802".

- 2.5 De la revisión del Proyecto de Ley, se observa que contiene dos propuestas, por un lado declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, como ente rector de la implementación de las políticas públicas en materia de juventudes del país; y por otro, incorporar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y su Protocolo Adicional, al sistema jurídico nacional. Sobre este último extremo, el Proyecto propone además que se establezca como sujetos de derecho de la referida Convención a las personas comprendidas entre los 15 y los 29 años de edad.
- 2.6 Al respecto, resulta necesario señalar en primer término que por la temática que aborda el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud", fue decretado a dos comisiones del Congreso de la República: (i) la Comisión de Relaciones Exteriores; y, (ii) Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.7 Ahora bien, de acuerdo a la información de la página web del Congreso de la República; a través del Decreto N° 001-2017-2018-CRREE/CR, de fecha 09 de enero de 2018, el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR fue **rechazado de Plano** por la

¹ "Iniciativa Legislativa.

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

² "Artículo 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)".



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, considerando lo siguiente:

"(...)

Que, si bien la propuesta legal es declarativa, la iniciativa para la creación de los ministerios corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, no al Congreso de la República.

Que, con relación a la incorporación a la legislación nacional de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y su Protocolo Adicional, la Constitución Política del Perú en el numeral 11 del artículo 118 y la Ley 29158 en el literal i) numeral 1 del artículo 8, disponen que, corresponde al Presidente de la República celebrar y ratificar tratados; cuyo procedimiento está establecido en los artículos 55, 56 y 57 de la norma constitucional.

Que no corresponde al Congreso de la República incorporar a la legislación nacional tratados, acuerdos, convenciones u otros documentos internacionales o hayan sido propuestos por el Poder Ejecutivo.

Que, en esta medida, la iniciativa legislativa bajo análisis es incompatible con el artículo 118, numeral 11, de la Constitución Política del Perú.

(...)"

- 2.8. Es por ese motivo que **por Unanimidad**, los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República concluyeron que *"la iniciativa legislativa por la que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, **es incompatible con la Constitución Política del Perú**".* (Énfasis agregado)
- 2.9. Sin perjuicio de lo señalado, debido a que el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR fue realizado a la Presidencia del Consejo de Ministros por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; corresponde emitir la opinión solicitada a través del presente informe.
- 2.10. Precisado lo anterior, se debe indicar que considerando que el Proyecto de Ley, versa sobre organización y funcionamiento del Estado; se puede afirmar que involucra la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, que a través de la Secretaría de Gestión Pública, emite opinión técnica previa y vinculante, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente⁴.

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 2.11. Al respecto, conforme a lo establecido por el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificatoria; la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.
- 2.12. Para el cumplimiento de sus funciones, la Secretaría de Gestión Pública tiene como parte de su estructura a la Subsecretaría de Administración Pública, que de acuerdo

⁴ Literal f) del artículo 42 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificatoria.



al literal c) del artículo 44 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como una de sus funciones:

*"c) Elaborar informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas **en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado**, que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, sistemas administrativos y funcionales, programas nacionales, proyectos especiales y en general sobre la creación de cualquier instancia de la administración pública, en el marco de la normativa vigente". (Énfasis agregado)*

2.13. En el marco de dicho ámbito de competencia y funciones, la Secretaría de Gestión Pública, mediante el Informe N° 31-2017-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, señalando lo siguiente:

"V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 *El Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, **no resulta viable** por las siguientes razones:*

- a. *Las iniciativas que tienen por objeto la creación de ministerios, así como de aquellas que independientemente de su denominación, **condicionan la ulterior determinación de dicha acción, constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo**, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE.*
- b. *La creación de un Ministerio demandaría la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional al que se contrae el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú, cuya norma establece que **los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**".*

2.14. En efecto, de conformidad con el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; **los Ministerios son creados mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo:**

"Artículo 22.- Definición y constitución

- 22.1 *Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.*
- 22.2 *Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.*
- 22.3 *Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.*
- 22.4 *El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*
- 22.5 *Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros".

- 2.15. Asimismo, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa de gasto público, salvo en lo que se refiera a su propio presupuesto.
- 2.16. Aunado a ello, se debe señalar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR no se ha indicado que se tenga acreditada la disponibilidad de los recursos que aseguren el cumplimiento de la futura Ley, -a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo, específicamente del Ministerio de Economía y Finanzas; lo que es equivalente a la emisión de una iniciativa *motu proprio* por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo cual está prohibido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú antes mencionado.
- 2.17. Por dicho motivo, es posible afirmar que el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR colisiona con la indicada disposición constitucional; máxime si al declararse de necesidad pública e interés nacional la creación de una universidad, su cumplimiento implicará que se destine presupuesto para dicho fin, sin tenerse la certeza de su existencia o de haber sido previsto para ese específico fin.
- 2.18. Respecto a lo señalado hasta el momento, en la Sentencia del Expediente N° 00019-2011-PI/TC, el Supremo intérprete de la Constitución Política del Perú ha señalado que:

*"En efecto, si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobretodo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, **la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu proprio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución**"⁵. (Énfasis agregado)*

- 2.19. Asimismo, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional también señaló que:

*"En tal sentido, una interpretación del artículo 6 de la Ley N° 26439, conforme al artículo 79 de la Constitución, exige concluir que cuando dicho precepto legal establece que "[p]ara autorizar el funcionamiento de las universidades públicas se requiere", entre otras cosas, la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la capacidad del Estado para financiar su funcionamiento", tal intervención debe ser previa incluso a su creación legal y no solo previa a su entrada en funcionamiento. Por lo demás, **solo bajo este entendimiento se mantiene a buen recaudo la competencia de administración de la hacienda pública, que conforme al mandato del artículo 118, inciso 17), de la Constitución, ha quedado reservada al Poder Ejecutivo**"⁶. (Énfasis agregado)*

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia Expediente N° 00019-2011-PI/TC, Fundamento Jurídico N° 17.

⁶ Ibid.



- 2.20. Luego de los fundamentos establecidos en la sentencia del Expediente N° 00019-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional concluyó que:

*"Lo expuesto lleva a concluir que la creación de una universidad por parte del Congreso de la República, **sin que previamente exista un informe técnico del MEF que acredite la disponibilidad de los recursos públicos necesarios para garantizar un futuro funcionamiento (...)** es violatoria del artículo 79 de la Constitución (...)"⁷. (Énfasis agregado)*

- 2.21. Bajo dicho marco, el Tribunal Constitucional señaló que la creación legal de una universidad pública que no respete la mencionada exigencia constitucional (artículo 79), incurre en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo:

*"**Incurre en una inconstitucionalidad de forma**, dado que la ausencia del respectivo informe previo del MEF constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, concretizado por el artículo 5 de la Ley Universitaria, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de la ley que crea la universidad. **Incurre en una inconstitucionalidad de fondo**, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79° de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tiene iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto"⁸.*

- 2.22. En consecuencia, debido a que (i) las iniciativas legislativas que tienen por objeto la creación de ministerios o cualquier otra entidad que condicione la posterior determinación de dicha acción; constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, que (ii) la creación de un ministerio demanda la generación de gasto público; lo que vulnera el mandato del artículo 79 de la Constitución Política del Perú; el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, **no es viable**.

Opinión del Ministerio de Economía y Finanzas

- 2.23. En la misma línea, mediante el Informe N° 0106-2018-EF/50.06, el Ministerio de Economía y Finanzas emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, a través del cual concluye que en el marco de lo estrictamente presupuestal, se formulan observaciones a la propuesta legislativa; debido a que vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que restringe que los representantes ante el Congreso de la República formulen iniciativas legislativas que involucren gasto público, salvo en lo que corresponde a su propio presupuesto:

"II. ANÁLISIS

(...)

- 2.2 Sin perjuicio de lo señalado y desde el ámbito de la materia presupuestal, la Dirección General de Presupuesto Público, **formula observación, debido a que la creación de una nueva entidad, en este caso un pliego presupuestal no sólo generaría un gasto adicional al Tesoro Público el cual no ha sido previsto en la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018; sino que implica gastos de materia**

⁷ Ídem., Fundamento Jurídico N° 18.

⁸ Ídem., Fundamento Jurídico N° 19.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

permanente. Por lo cual, dicho Proyecto de Ley, debe sustentar la sostenibilidad de la medida.

- 2.3 **El análisis costo beneficio de la Exposición de Motivos no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que permitan financiar la propuesta sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público**, así como el análisis que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo establece el literal c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Asimismo, cabe indicar que la creación de una entidad conllevará la ejecución de gastos de materia permanente, por lo que el análisis antes mencionado deberá sustentar también la sostenibilidad de la medida.

- 2.4 Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley es de iniciativa congresal, 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 ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)", por lo que se **estaría vulnerando lo dispuesto en el citado artículo**.
- 2.5 Se debe considerar que es el Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, quien diseña y supervisa políticas nacionales y sectoriales, por lo cual en el marco de dicha atribución le corresponde proponer la creación de un nuevo ministerio".

2.24. En consecuencia, considerando lo opinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, **no es viable**.

2.25. Resulta oportuno precisar que de conformidad con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Economía y Finanzas es competente para planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a –entre otros- presupuesto, así como armonizar la actividad económica nacional:

"Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.
(...)"

Opinión del Ministerio de Educación

2.26. Asimismo, mediante el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, el Ministerio de Educación emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, señalado que **no es viable** en el extremo que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, toda vez que el Congreso de la República no tiene iniciativa para la creación de Ministerios.

2.27. Como parte del análisis contenido en el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, ha considerado la opinión emitida por la Dirección de Asistencia Integral y Monitoreo de la Secretaría Nacional de la Juventud, a través del Informe N° 004-2018-MINEDU/DM-SENAJU-DAIM, que señala lo siguiente:

"2.6 Asimismo, es importante señalar que sobre la base de la evidencia internacional, en cuanto a las instituciones gubernamentales coordinadoras de los temas relativos a la juventud, existen muy



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

diversas modalidades; así se pueden identificar ministerios (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), viceministerios (Bolivia y Costa Rica), secretarías de juventud (Brasil, Paraguay y Perú), subsecretarías, institutos (Chile, El Salvador, Honduras, México y Uruguay) direcciones (Argentina y Ecuador), consejos nacionales de juventud (Guatemala), entre otros.

- 2.7 Al respecto, **el Proyecto de Ley no sustenta que el rango ministerial que asuma la entidad responsable en el tema de juventud determine la eficacia de sus políticas públicas; máxime si se tiene en cuenta que la política de juventud es un tema transversal que requiere una intervención multisectorial y articulada.**
- 2.8 En el Perú, el responsable en materia de juventud es un órgano asesor del Ministerio de Educación; y **aunque la Secretaría Nacional de la Juventud no ostenta un rango ministerial, no se ha visto impedida de impulsar iniciativas a favor de las juventudes (...).**
- 2.9 Consideramos positivo declarar de interés nacional el tema de juventudes; sin embargo, en tanto **es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseñar y supervisar políticas nacionales sectoriales**, sugerimos se evalúe la posibilidad de establecer que las acciones en juventud sean de prioridad nacional y que se encargue al Poder Ejecutivo analizar y presentar acciones en materia de juventud".

- 2.28. Cabe indicar que si bien el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, contiene opinión favorable respecto a la incorporación de la Convención Iberoamericana de Derecho de los Jóvenes al sistema jurídico nacional; **la opinión sobre la viabilidad de la propuesta en ese extremo, corresponde al ámbito de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores**, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 2 y 12 del artículo 6 de la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores⁹.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN.-

- 3.1. El Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, fue decretado a la Comisión de Relaciones y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 3.2. Mediante Decreto N° 001-2017-2018-CRREE/CR, de fecha 09 de enero de 2018, la Comisión de Relaciones del Congreso de la República acordó por Unanimidad rechazar de Plano el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, debido a que "la iniciativa legislativa por la que propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, es incompatible con la Constitución Política del Perú".

⁹ "Artículo 6.- Funciones específicas

El Ministerio de Relaciones Exteriores garantiza su operatividad mediante las siguientes funciones:

(...)

2. Dictar las normas y lineamientos técnicos para la **adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados** y demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento.

(...)

12. Contribuir a la **ejecución y cumplimiento de los tratados** y demás instrumentos internacionales de los que el Perú es y sea parte.

(...)" (Énfasis agregado).



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 3.3. Sin perjuicio de lo señalado, debido a que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República ha solicitado a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión sobre el citado Proyecto de Ley; corresponde señalar que el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud", **no es viable**; debido a que (i) las iniciativas legislativas que tienen por objeto la creación de Ministerios; constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, porque (ii) la creación de un ministerio demanda la generación de gasto público; lo que vulnera el mandato del artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 3.4. En la misma línea mediante el Informe N° 0106-2018-EF/50.06, el Ministerio de Economía y Finanzas, opina que el Proyecto de Ley **no es viable**, debido a que la propuesta legislativa genera gasto público distinto al del Congreso de la República; lo que se encuentra prohibido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 3.5. De la misma forma, mediante el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, el Ministerio de Educación emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, señalado que **no es viable**, por cuanto es competencia del Poder Ejecutivo la creación de Ministerios.
- 3.6. En dicho sentido, se sugiere remitir a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, el presente informe, el Informe N° 31-2017-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS, el Informe N° 0106-2018-EF/50.06 y el Informe N° 086-2018-MINEDU/SG-OGAJ, a través de los cuales se emite opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando que **no es viable**.
- 3.7. Finalmente, sin perjuicio de lo señalado, debido a la temática que aborda el Proyecto de Ley, se considera necesaria la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Atentamente,

SONIA ELAINE DAVILA CHAVEZ
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

03
Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 31-2017-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS

Para : SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

De : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS
Secretaria de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud.

Referencia : OFICIO N° 776-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Fecha : Miraflores, 27 de diciembre de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual se solicita opinión respecto al Proyecto de Ley N°2146/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud.

Al respecto le expreso lo siguiente:

I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

Conforme lo establecido por los artículos 41, 42 y 43 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros¹ la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia; así como de emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, como es el caso de la creación de ministerios.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Mediante Oficio N° 776-2017-2018/CDRGLMGE-CR, derivado a la SGP por el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial el 13.12.2017, el Congreso de la República solicita opinión técnico legal al proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud.

III. SOBRE LA PROPUESTA NORMATIVA

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

El proyecto de ley propone declarar de interés nacional y de necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, como ente rector de la implementación de las políticas en materia de juventud del país.

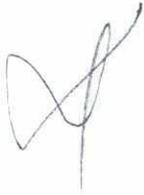
IV. ANÁLISIS

- 4.1 Sobre el particular, el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, establece que *"los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo."* (Énfasis agregado).

Del análisis de la citada disposición, se advierte que el derecho a iniciativa para proponer la creación de ministerios constituye una **competencia exclusiva del Poder Ejecutivo**, que incluye, por cuestión de semejanza esencial², a todas aquellas iniciativas, que independientemente de su denominación, generan los mismos efectos de creación o, que condicionan la ulterior determinación de dichas acción.

En ese sentido, siendo que la creación del citado ministerio corresponde a una iniciativa legislativa formulada por el Congreso de la República, el proyecto de Ley no resulta viable, toda vez que contraviene lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE.

- 4.2 De otro lado, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79°, del capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



En ese sentido, siendo que el Proyecto de Ley tiene como "efecto" la creación de un nuevo ministerio, no resultaría viable, toda vez que su creación, a pesar de ser ulterior, demandaría la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 El proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, no resulta viable por las siguientes razones:

² Marcial Rubio Correa, en "El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho), séptima edición, Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial 1996, p. 286, señala lo siguiente:

"El requisito de la semejanza esencial y la ratio legis (...). El aplicador del Derecho debe recurrir a ella cuando, a su juicio, la ratio legis permite ver una semejanza esencial sumamente clara entre el supuesto de la norma y el hecho real al que se pretende aplicar la consecuencia (...)".





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

02
Secretaría de Gestión Pública

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- a. Las iniciativas que tienen por objeto la creación de ministerios, así como de aquellas que independientemente de su denominación, condicionan la ulterior determinación de dicha acción, constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE.
- b. La creación de un Ministerio demandaría la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional al que se contrae el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú, cuya norma establece que los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

5.2 De mediar conformidad con lo expresado en el presente informe, se recomienda registrar el presente informe en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Heber Cusma Saldaña
Subsecretaría de Administración Pública
Secretaría de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe, hago mío sus alcances; por tanto, póngase en conocimiento de la Oficina General de Asesoría a través del registro en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines pertinentes.

MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS
Secretaría de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 0106-2018-EF/50.06

Para : Señora
ROSSANA POLASTRI CLARK
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud

Referencia : Oficio Múltiple N° 578-2017-PCM/SC (HR: 218062-2017)

Fecha : 06 FEB 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al asunto del rubro, para hacer de conocimiento lo siguiente:

I ANTECEDENTE

- 1.1 Mediante el documento de la referencia, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada para opinión, el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud.

II ANÁLISIS

- 2.1 Al respecto, esta Dirección General, en el marco de sus competencias legalmente establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, centra su opinión en la materia presupuestal y no es competente para emitir pronunciamiento sobre declaraciones de interés nacional y necesidad pública.
- 2.2 Sin perjuicio de lo señalado y desde el ámbito de la materia presupuestal, la Dirección General de Presupuesto Público, **formula observación**, debido a que la creación de una nueva entidad, en este caso un pliego presupuestal no sólo generaría un gasto adicional al Tesoro Público el cual no ha sido previsto en la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018; sino que implica gastos de materia permanente. Por lo cual, dicho Proyecto de Ley, debe sustentar la sostenibilidad de la medida.
- 2.3 El análisis costo beneficio de la Exposición de Motivos no cuenta con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que permitan financiar la propuesta sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, así como el análisis que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo establece el literal c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Asimismo, cabe indicar que la creación de una entidad conllevará la ejecución de gastos de materia permanente, por lo que el análisis antes mencionado deberá sustentar también la sostenibilidad de la medida.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- 2.4 Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley es de iniciativa congresal, 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 ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)", por lo que se estaría vulnerando lo dispuesto en el citado artículo.
- 2.5 Se debe considerar que es el Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, quien diseña y supervisa políticas nacionales y sectoriales, por lo cual en el marco de dicha atribución le corresponde proponer la creación de un nuevo ministerio.

III CONCLUSIONES

- 3.1 El Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada para opinión, el Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud.
- 3.2 Esta Dirección General, en el marco de lo estrictamente presupuestal, formula observación al Proyecto de Ley N° 2146/2017-CR, Proyecto de Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de la Juventud, debido a que en la Exposición de Motivos no contiene una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios en el presupuesto del año 2018 para su aplicación, así como en el análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo establecido en el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2018.

Asimismo, cabe indicar que la creación de una entidad conllevará la ejecución de gastos de materia permanente, por lo que el análisis antes mencionado deberá sustentar también la sostenibilidad de la medida.

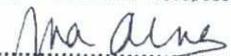
- 3.3 Esta Dirección General no es competente para emitir pronunciamiento respecto a las declaraciones de interés nacional y necesidad pública que realicen las Entidades Públicas o el Congreso de la República.

En ese sentido, se adjunta al presente un proyecto de oficio dirigido a la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, para el trámite correspondiente de considerarlo su Despacho pertinente.

Es todo cuanto tengo que informar

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


.....
MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI
Directora General