



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas

Despacho  
Ministerial

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Lima, **16 OCT. 2017**

**OFICIO N° 2078 -2017-EF/10.01**

Señor

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente

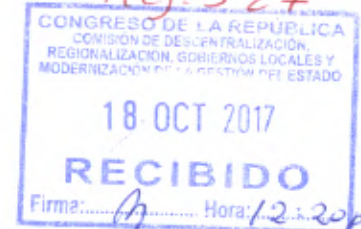
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales  
y Modernización de la Gestión del Estado

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Presente.-

CLAUDIA COOPER FORT

MINISTRA



**Asunto :** Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR

**Referencia :** Oficio P.O. N° 0050-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR que propone la “Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y el Ministerio Público”.

Al respecto, remito a usted copia del Informe N° 1145-2017-EF/42.01, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 1145 2017-EF/42.01

Para : Señora  
ROSALÍA ALVAREZ ESTRADA  
Secretaria General

Asunto : Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR, que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y el Ministerio Público

Referencia : a) Proveído de la SG de fecha 06.09.2017  
b) Nota N° 099-2017-EF/50.04  
c) Informe N° 190-2017-EF/50.04  
d) Nota N° 110-2017-EF/60.05  
e) Nota N° 087-2017-EF/63.06  
f) Oficio N° 6994-2016-2017/CPCGR/CCVR-CR (HR N° 127011-2017)

Fecha : Lima, 18 SEP. 2017

Me dirijo a usted, en relación al asunto de la referencia, a fin de emitir la opinión legal correspondiente.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 6994-2016-2017-CPCGR/CCHV-CR recibido el 12 de julio de 2017, la señora Cecilia Isabel Chacón De Vettori, Presidente de la Comisión de Presupuesto y cuenta General de la República del Congreso de la República, solicita opinión al Ministro de Economía y Finanzas, sobre el Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR, que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y del Ministerio Público (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante Nota N° 087-2017-EF/63.06 de fecha 17 de julio de 2017, la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) señala que siendo que el financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión no constituye un aspecto técnico del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, por tratarse de índole presupuestal, no corresponde a la referida Dirección General emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante Nota N° 110-2017-EF/60.05 de fecha 19 de julio de 2017, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal (DGPMACDYF) señala que el Proyecto de ley no regula materias de competencia de la referida Dirección General.
- 1.4. Mediante Informe N° 190-2017-EF/50.04 de fecha 25 de julio de 2017, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) señala que sus competencias están establecidas en la Ley N° 28112, Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público, y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y circunscritas a aspectos presupuestales, por lo que no emite pronunciamiento sobre el Proyecto de Ley en tanto que no contiene materia presupuestaria.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- 1.5. Mediante Nota N° 099-2017-EF/50 04 de fecha 5 de setiembre de 2017, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), se ratifica en su Informe N° 190-2017-EF/50 04 de fecha 25 de julio de 2017.
- 1.6. Mediante proveído de fecha 6 de setiembre de 2017, el Viceministerio de Hacienda señala que las Direcciones Generales de dicho Viceministerio no tienen competencia sobre el Proyecto de Ley; por lo que recomienda derivar a la Oficina General de Asesoría Jurídica.
- 1.7. Mediante proveído de fecha 6 de setiembre de 2017, la Secretaría General solicita a esta Oficina General emitir opinión legal sobre el Proyecto de Ley, para lo cual remite el expediente administrativo respectivo.

## II. OBJETO

El presente informe tiene por objeto evaluar y determinar si el Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR, que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y del Ministerio Público.

## III. ANÁLISIS

### De las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas

- 3.1 De acuerdo al artículo 5 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, corresponde a este Ministerio 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.

De otro lado, el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 325, norma que modificó la denominación de Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio por la de Ministerio de Economía y Finanzas, señala que se encuentran dentro de las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas: "Las normas referidas a asuntos arancelarios, aduaneros, tributarios u otros que tengan efectos sobre la recaudación fiscal, (...)".

- 3.3 Asimismo, el numeral 2.1 del artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF, establece que las competencias del Ministerio de Economía y Finanzas son las siguientes:

#### "Artículo 2.- Competencias

- 2.1 El Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con las leyes respectivas, tiene competencias en materias de carácter económico, financiero, fiscal, escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el sector público, previsional público y privado en el ámbito de su competencia, inversión pública y privada, presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas; así como en armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y las demás que se le asignen por Ley.

(...)"





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- 3.4 En atención al marco normativo expuesto, se aprecia que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia sólo en las materias descritas en sus normas de organización y funciones, tales como presupuesto, endeudamiento, tesorería, contabilidad, contrataciones públicas, entre otros.

**Del principio de legalidad en la administración pública**

- 3.5 Las competencias del sector están determinadas por el principio de legalidad; es por ello, como menciona Abruña Puyol<sup>1</sup>, que en nuestro ordenamiento la sujeción a la legalidad de la Administración Pública es un mandato constitucional que, aunque no se encuentra explícitamente recogido en el texto, se desprende del propio ordenamiento constitucional. Así señala, por ejemplo, que cuando el artículo 103 dispone que la Constitución no ampara el abuso de derecho, nos lleva a concluir que la Administración Pública está vinculada positivamente al ordenamiento jurídico peruano.
- 3.6 Dicho principio, está recogido en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 3.7 En ese mismo sentido, el numeral 70.1, del artículo 70 del mismo Texto Único Ordenado establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley<sup>2</sup>; y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

- B Por su parte, el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece, sobre el principio de legalidad lo siguiente:

**"Artículo I.- Principio de legalidad**

*Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas."*

Sobre la materia, Juan Carlos Morón Urbina señala que:

*"(...) como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones –decisorias o consultivas- en la normatividad vigente.*

*El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como: "vinculación positiva de la Administración a la Ley", exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.*

<sup>1</sup> ABRUÑA PUYOL, ANOTONIO. Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano. PALESTRA. 2010. Pg 118.

<sup>2</sup> BREWER-CARIAS, Allan R. (1994) Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana. Caracas: Editorial jurídica venezolana p 62



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

*Si en el Derecho privado la capacidad es la regla, y la incapacidad es la excepción, en el Derecho público la relación es precisamente a la inversa, ya que en resguardo de la libertad individual y derechos de los ciudadanos, la ley no asigna a cada sujeto de derecho, ámbito y fin predeterminado, más bien sus aptitudes se determinan por proposiciones positivas, declarativas y marginalmente limitativas. Como se puede apreciar, las competencias públicas mantienen una situación precisamente inversa, ya que debiendo su creación y subsistencia a la ley, por ende, siempre debe contar con una norma que le señale su campo atributivo, que lógicamente no puede ser ilimitado*

*Con acierto se señala que mientras los sujetos de derecho privado, pueden hacer todo lo que no está prohibido, los sujetos de derecho público solo pueden hacer aquello que le sea expresamente facultado, en otras palabras, no basta la simple relación de no contradicción. Se exige, además, una relación de subordinación. O sea, que para la legitimidad de un acto administrativo es insuficiente el hecho de no ser ofensivo a la ley. Debe ser realizado con base en alguna norma permisiva que le sirva de fundamento (...)*<sup>3</sup>


- 3.10 En virtud a lo anterior, podemos afirmar que un elemento fundamental de la competencia es entonces la legalidad, por la cual las entidades únicamente pueden ejercer la competencia que se les ha asignado a través de la Constitución y la ley.
- 3.11 En atención a lo expuesto y considerando el marco normativo analizado, esta Oficina General considera que el Ministerio de Economía y Finanzas carece de competencia para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley, teniendo en cuenta lo señalado en los numerales 1.2 a 1.6 del presente informe, en los que se detallan las conclusiones de las evaluaciones que, sobre el particular, han realizado los órganos de línea del Viceministerios de Economía y de Hacienda.

#### IV. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, esta Oficina General considera que el Ministro de Economía y Finanzas carece de competencia para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley N° 1594/2016-CR, que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y del Ministerio Público.

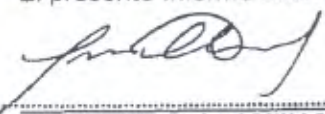
Para tal efecto se adjuntan un proyecto de oficio dirigido a la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y cuenta General de la República del Congreso de la República, para su consideración y trámite pertinente, de estimarlo conveniente.

Atentamente,

  
Ignacio Martínez Ventura  
Abogado - Consultor  
Oficina General de Asesoría Jurídica

  
ALICIA ZEGARRA MULANOVICH  
Directora  
Oficina de Asuntos Económicos y  
Administrativos

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.

  
JAVIER CHOCANO PORTILLO  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

MINORCA URBINA, JOHNN CARLOS - Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica 2014. Pg. 54