



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

03 NOV. 2017

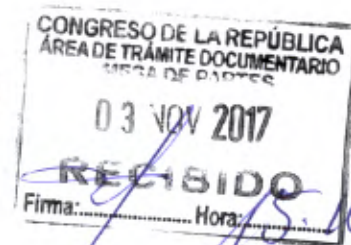
Lima,

OFICIO N° 2154 -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
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Lima
Presente.-



CLAUDIA COOPER FORT
MINISTRA



Asunto : Proyecto de Ley N° 1703/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 0097-2017-2018/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° 1703/2016-CR que propone la "Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público".

Al respecto, remito a usted copia del Informe N° 1287-2017-EF/42.01, elaborado por la Dirección General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

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

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 1287 -2017-EF/42.01

Para : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Secretaria General

Asunto : Proyecto de Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público.

Referencia : a) Proveído de Secretaría General de fecha 05 de octubre de 2017
b) Informe N° 233-2017-EF/50.04
c) Nota N° 105-2017-EF/63.06
d) Oficio P.O. N° 0097-2017-2018/CDRGLMGE-CR
e) Oficio N° 021-2017-2018/CPCGR/KJBR-CR
(HR N° 150677-2017)

Fecha : 19 OCT. 2017

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N° 021-2017-2018/CPCGR/KJBR-CR y Oficio P.O. N° 0097-2017-2018/CDRGLMGE-CR recibidos el 21 y 22 de agosto de 2017 respectivamente, la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitan a este Ministerio opinión del Proyecto de Ley N° 1703/2016-CR que autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público.
- 1.2 Con Nota N° 105-2017-EF/63.06 de fecha 23 de agosto de 2017, la Dirección General de Inversión Pública en su calidad de rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, señala que el Proyecto de Ley propuesto, aborda aspectos de carácter financiero que implican que un Gobierno Regional o Gobierno Local financie la ejecución de proyectos del Poder Judicial o Ministerio Público, por lo que siendo que el financiamiento para la ejecución de proyectos de inversión no constituye un aspecto técnico del citado Sistema, no corresponde emitir opinión al respecto.
Asimismo, señala que para la ejecución de proyectos de inversión, la Entidad Pública correspondiente deberá proceder a su Programación Multianual cumpliendo con la aplicación del ciclo de inversión del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- 1.3 La Dirección General de Presupuesto Público en el Informe N° 233-2017-EF/50.04 de fecha 27 de setiembre de 2017, señala en el marco de sus competencias, que no emite pronunciamiento al Proyecto de Ley N° 1703/2016-CR que autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a ejecutar



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público, porque no contiene materia presupuestaria.

Agrega asimismo que en el análisis costo – beneficio del citado Proyecto de Ley se señala que la "(...) iniciativa legislativa no demanda ningún gasto adicional del Estado, ni mucho menos la ampliación de partidas presupuestarias de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (...)".

- 1.4 Con Proveído de su Despacho de fecha 05 de octubre de 2017, remite el Proyecto de Ley a esta Oficina General para que emita pronunciamiento y prepare respuesta.

II. DE LOS PEDIDOS DE INFORMACIÓN U OPINIÓN DEL CONGRESO

- 2.1 El artículo 96 de la Constitución Política del Perú establece que cualquier representante al Congreso puede pedir por escrito a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva del Perú, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y AFP, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estimen necesarios, siendo que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.
- 2.2 De otro lado, de acuerdo al inciso b) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, los Congresistas tienen derecho, entre otros, a pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.
- 2.3 Del mismo modo, el artículo 87 del citado Reglamento señala que cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva del Perú, 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 estimen necesarios para el ejercicio de su función.

III. DE LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 3.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es un organismo del Poder Ejecutivo, cuyo ámbito de acción es el sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, y cuyas competencias y funciones se establecen en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado mediante Decreto Supremo N° 117-2014-EF.
- 3.2 Al respecto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183 son competencias del Ministerio de Economía y Finanzas, las siguientes:

"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."



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



"ANO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Asimismo le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda".

3.3 Asimismo, de conformidad con el artículo 2 del ROF del MEF, son competencias y funciones de este Ministerio, las detalladas a continuación:

"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.*

2.2 *El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a través del cumplimiento de funciones orientadas al logro de los objetivos y metas del Estado, en el marco de la política nacional económica y financiera."*

3.4 En línea con lo anterior, el artículo 50 del aludido ROF del MEF, establece que la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano de administración interna encargado de asesorar y emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de la Alta Dirección del Ministerio.

3.5 Asimismo, el artículo 51 del citado ROF detalla las funciones de la Oficina General de Asesoría Jurídica, a saber:

"Artículo 51.- Funciones de la Oficina General de Asesoría Jurídica

La Oficina General de Asesoría Jurídica tiene las siguientes funciones:

- a) *Asesorar a la Alta Dirección en aspectos jurídicos vinculados con las competencias del Sector;*
- b) *Evaluar los proyectos normativos propuestos por los órganos del Ministerio sobre materias vinculadas al Sector, distintos a los proyectos que correspondan ser emitidos por los órganos rectores;*
- c) *Emitir opinión legal sobre convenios, contratos y otros documentos afines que sean suscritos por la Alta Dirección;*

(...)"

DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.6 Las competencias del sector están determinadas por el principio de legalidad; es por ello, como menciona Abruña Puyol¹, *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.*

¹ ABRUÑA PUYOL; ANOTONIO. Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano. PALESTRA. 2010. Pg. 118.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

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.

- 3.7 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 por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante TUO de la LPAG), 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.
- 3.8 En ese mismo sentido, el numeral 70.1, del artículo 70 del TUO de la LPAG establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley², y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
- 3.9 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."

- 3.10 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.

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. (...)*³ (El Subrayado es nuestro)

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

³ MORÓN URBINA, JUAN CARLOS, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica 2014. Pg. 64.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- 3.11 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.
- 3.12 En atención a lo expuesto y considerando el marco normativo analizado, esta Oficina General opina que el Ministerio de Economía y Finanzas carece de competencia para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley materia de análisis; máxime si se tiene en cuenta que los órganos de línea de los Viceministerios de Hacienda y de Economía han señalado que el referido Proyecto de Ley no contiene temas de su competencia.


IV. CONCLUSIÓN:

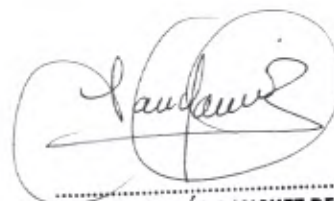
Por lo antes expuesto, esta Oficina General considera que el Ministerio de Economía y Finanzas carece de competencia para pronunciarse sobre el Proyecto de Ley N° 1703/2016-CR que autoriza a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a ejecutar proyectos de inversión pública del Poder Judicial y Ministerio Público.

Se adjunta dos (02) proyectos de oficios debidamente visados dirigidos al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República respectivamente, para su consideración y trámite pertinente, de estimarlo conveniente.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,


Mariana Torres Torres
Abogada Consultora



FLÓR DE MARÍA SANCHEZ BECERRA
Directora
Oficina de Asuntos de Hacienda (e)

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.


JAVIER CHOCANO PORTILLO
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica