



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

A : **LUIS FRANCISCO GONZALEZ NORRIS**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de la designación de los Ministros del Interior y Defensa..

Referencia : a) PROVEIDO N° D000242-2022-PCM-OGAJ (14ENE2022)
b) Oficio Múltiple N° D001527-2021-PCM-SC
c) Oficio N° 000010-2022-SERVIR-PE
d) Oficio N° 0440-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 17 de enero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 491-2021-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa".

Sobre el particular 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. Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 491-2021-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa", corresponde a una propuesta legislativa presentada por el Congresista Víctor Seferino Flores Ruiz, perteneciente al Grupo Parlamentario Fuerza Popular, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ **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.

- 2.2 A través del Oficio N° 0440-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3 Mediante Oficio N° 000010-2022-SERVIR-PE, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en adelante SERVIR, remite a la Presidencia del Consejo de Ministros el Informe Técnico N° 002433-2021-SERVIR-GPG-SC, mediante el cual dicho Organismo Público emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio Múltiple N° D001527-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa; y, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 491/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias⁴, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS. -

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-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 **Artículo 96.-** Cualquier representante al 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 69.-** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

4 Ministerio del Interior

El Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

Artículo 4.-Ámbito de Competencia

El Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Así como también ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana y señalando su rectoría sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Ministerio de Defensa

Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.

Artículo 4.- Ámbito de competencia El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos: 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar 2) Fuerzas Armadas 3) Reservas y movilización nacional 4) Soberanía e integridad territorial 5) Participación en el desarrollo económico y social del país Ejerce la rectoría del Sector Defensa en todo el territorio nacional y realiza sus funciones coordinando con los respectivos niveles de gobierno.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Artículo 4 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La entidad es competente en las siguientes materias: "a) Derechos Humanos; b) Defensa jurídica del Estado; c) Acceso a la justicia; d) Política Penitenciaria; e) Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones; f) Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico; g) Relación del Estado con entidades confesionales; h) Reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal".

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 491-2021-CR "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa"; está compuesto por dos (02) artículos y una (1) Disposición Complementaria Final.
- 3.3. El artículo 1 del Proyecto de Ley, establece que la ley tiene por objeto modificar el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la finalidad de regular la designación de quienes ejercerán los cargos de Ministros de Estado en los sectores Defensa e Interior, precisando que deben contar con la experiencia y estudios especializados correspondientes que les permitan realizar un trabajo adecuado y eficiente en las carteras que asuman.
- 3.4. El artículo 2 del Proyecto de Ley, modifica el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 25.- Ministros de Estado

El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo.

En el Ministerio del Interior será designado como Ministro un Teniente General o General de la Policía Nacional del Perú, en situación de retiro.

En el Ministerio de Defensa, será designado como Ministro un General de División o un General de Brigada del Ejército Peruano; un Contralmirante o un Vicealmirante de la Marina de Guerra del Perú; un Mayor General o Teniente General de la Fuerza Aérea del Perú, en situación de retiro.

Por excepción, podrán ser designados como ministros de defensa e interior, civiles que tengan acreditada experiencia o estudios especializados en el sector.

No podrán ejercer el cargo de Ministro de Estado los que hayan sido inhabilitados.

Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:

1. *Dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y determinar los objetivos sectoriales funcionales nacionales aplicables a todos los niveles de gobierno; aprobar los planes de actuación; y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las asignaciones presupuestarias correspondientes.*
2. *Aprobar la propuesta de presupuesto de las entidades de su sector, respetando lo dispuesto en el artículo 32, y supervisar su ejecución.*
3. *Establecer las mediciones de gestión de las entidades de su Sector y evaluar su cumplimiento.*
4. *Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.*
5. *Designar y remover a los titulares de los cargos de confianza del Ministerio, los titulares de Organismos Públicos y otras entidades del Sector, cuando esta competencia no esté expresamente atribuida al Consejo de Ministros, a otra autoridad, o al Presidente de la República; y elevar a este las propuestas de designación en el caso contrario.*
6. *Mantener relaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el ámbito de las competencias atribuidas a su sector.*
7. *Refrendar los actos presidenciales que atañen a su Ministerio.*
8. *Expedir Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales.*
9. *Efectuar la transferencia de competencias, funciones y recursos sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y dar cuenta de su ejecución.*
10. *Ejercer las demás funciones que les encomienden la Constitución Política del Perú, las leyes y el Presidente de la República.*

Los Ministros de Estado pueden delegar, en los funcionarios de su cartera ministerial, las facultades y atribuciones que no sean privativas a su función, siempre que la normatividad lo autorice. Son facultades y atribuciones privativas las contempladas en los numerales 2, 4, 5, 7 y 8."

- 3.5. La Única Disposición Complementaria dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros dictará las directivas y reglamentos necesarios para la aplicación de la presente ley.
- 3.6. Teniendo en cuenta la materia que se pretende normar, el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR, cuenta con la opinión de la SERVIR.

Opinión Técnica de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

- 3.7. A través del Oficio N° 000010-2022-SERVIR-PE, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, remite a la Presidencia del Consejo de Ministros el Informe Técnico N° 002433-2021-SERVIR-GPG-SC, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR, señalando lo siguiente:

"III. Análisis de la propuesta normativa:

- 3.1 *El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la finalidad que el Ministro de Estado que sea designado para asumir la dirección y gestión de determinados ministerios, tenga los estudios especializados del sector o sectores que corresponde al organismo designado*
- 3.2 *Para tal efecto, se plantea que en el Ministerio del Interior será designado como ministro un Teniente General o un General de la Policía Nacional del Perú en situación de retiro. Y en el Ministerio de Defensa sea designado como ministro un General de División o un General de Brigada del Ejército, un Contralmirante o Vicealmirante de la Marina de Guerra del Perú, o un Mayor General o Teniente General de la Fuerza Aérea del Perú, en situación de retiro.*
- 3.3 *Al respecto, es preciso señalar que SERVIR, en su condición de ente rector del SAGRH, tiene competencia para emitir opinión con relación a aquellos proyectos normativos vinculados a dicho sistema administrativo.*
- 3.4 *En esa línea, SERVIR tiene entre sus atribuciones formular, gestionar y evaluar periódicamente la política nacional del Servicio Civil que se implementa a través de políticas específicas en los subsistemas del SAGRH, ello de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 2 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.*
- 3.5 *Considerando lo anterior, SERVIR no es competente para emitir opinión sobre atribuciones que, según lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Política del Perú, le corresponden al Presidente de la República.*
- 3.6 ***Sin perjuicio de ello, en un extremo de la fórmula legal de la propuesta normativa, se establece que: "No podrán ejercer el cargo de Ministro de Estado los que hayan sido inhabilitados"; al respecto, es importante señalar que dicho requisito ya se encuentra contemplado en el literal c) del artículo 53 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el cual es aplicable a los puestos de ministros de Estado; por lo que no resultaría necesario su inclusión, en tanto que dicho impedimento ya se encuentra regulado en el marco legal vigente."***

- 3.8. Finalmente, el SERVIR ha emitido las siguientes conclusiones:

IV. CONCLUSIONES

En relación con el Proyecto de Ley N° 491/2020-CR, se colige lo siguiente:

- 4.1 *SERVIR no es competente para emitir opinión en el extremo referido a los requisitos para designar a los Ministros del Interior y Defensa, en virtud de lo establecido en el artículo 122 de la Constitución Política del Perú.*
- 4.2 ***No obstante ello, en el extremo referido a la propuesta de impedir la designación de ministro de Estado a las personas que hayan sido inhabilitadas, es importante señalar que dicho requisito ya se encuentra contemplado en el literal c) del artículo 53 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el cual es aplicable a los puestos de ministros de Estado; razón por la cual, no resultaría necesario su inclusión, en tanto que dicho impedimento ya se encuentra contemplado en el marco legal vigente."*** (Énfasis agregado)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.9. El proyecto de ley bajo análisis, busca regular la designación de Ministros de Estado en los sectores Defensa e Interior, precisando que deben contar con la experiencia y estudios especializados correspondientes que les permitan realizar un trabajo adecuado y eficiente en las carteras que asuman, así como, impedir ejercer el cargo de Ministro de Estado a aquellas personas que hayan sido inhabilitados; por tal razón, se pretende modificar el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) *"es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"*⁵. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁶.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*⁷.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*⁸.

En este contexto, debemos precisar que la propuesta de impedir la designación de ministro de Estado a las personas que hayan sido inhabilitadas, ya se encuentra contemplado en el literal c) del artículo 53 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el cual es aplicable a los puestos de ministros

⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁸ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

de Estado; razón por la cual, no resultaría necesario su inclusión, en tanto que dicho impedimento ya se encuentra contemplado en el marco legal vigente.

"Artículo 53. Requisitos de los funcionarios públicos

Para ser funcionario público se requiere cumplir con los requisitos contemplados para cada puesto según la ley específica. Sin perjuicio de ello, se requiere:

- a) Tener la nacionalidad peruana, en los casos en que la naturaleza del puesto lo exija, conforme a la Constitución Política del Perú y a las leyes específicas.*
- b) Tener hábiles sus derechos civiles.*
- c) No estar inhabilitado para ejercer función pública o para contratar con el Estado, de acuerdo a resolución administrativa o resolución judicial definitiva.*
- d) No tener condena por delito doloso.*
- e) No tener otro impedimento legal establecido por norma expresa de alcance general."*

En ese sentido, conforme a lo señalado por el Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR, actualmente ya existe base legal y constitucional suficiente para impedir el acceso a los puestos públicos de personas condenadas o inhabilitadas, por lo que el proyecto legislativo en estudio carece de justificación, en tanto no se sustenta la necesidad de legislar en distintos dispositivos normativos un mismo impedimento legal.

- 3.10. Como se puede advertir, conforme a lo señalado por Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, el Proyecto de Ley N° 491-2021-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa" no justifica de manera técnica la necesidad de su emisión, al observarse una sobre regulación respecto al impedimento de la designación de ministro de Estado a las personas que hayan sido inhabilitadas; por lo que se considera **NO VIABLE**.
- 3.11. Conforme a lo señalado, el Proyecto de Ley N° 491-2021-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa", resulta **NO VIABLE**.
- 3.12. Por otro lado, cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 491/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio del Interior, conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, de acuerdo a lo contemplado en el Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa; y, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos conforme a lo previsto en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001527-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación trasladó a los referidos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida comisión congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. -

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 491-2021-CR, "Ley que modifica la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la designación de los Ministros del Interior y de Defensa"; resulta **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa; y, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; mediante el Oficio Múltiple N° D001527-2021-PCM-SC, se traslado a dichos Ministerios el pedido



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida comisión congresal.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe Técnico N° 002433-2021-SERVIR-GPG-SC de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA