



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  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 22 de Julio del 2022

## INFORME N° D001082-2022-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por GARCIA  
SABROSO Richard Eduardo FAU  
2016899926 soft  
Director De La Oficina General De  
Asesoría Jurídica  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22.07.2022 09:57:52 -05:00

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

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

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, "Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud".

Referencia : OFICIO N° 1722-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 22 de julio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, "Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio 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 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° 1865/2021-CR, "Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, integrante del Grupo Parlamentario "Partido Nacional Perú Libre"; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.
- 2.2 A través del Oficio N° 1722-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del

<sup>1</sup> "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" (énfasis agregado).



Firmado digitalmente por RUBIO  
MENDOZA Jeanette Patricia FAU  
2016899926 soft  
Motivo: Day V° B°  
Fecha: 22.07.2022 09:43:34 -05:00

Congreso de la República, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efectos de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.

- 2.3 Con Memorando N° D000483-2022-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000210-2022-PCM-SSAP de la Subsecretaría de Administración Pública, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR.
- 2.4 A través del Oficio N° D000063-2022-CEPLAN-DE, la Dirección Ejecutiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico remite el Informe N° D000105-2022-CEPLAN-OAJ, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR.
- 2.5 Con el Oficio Múltiple N° D001012-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Educación, al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que 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 por 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"*.

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

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, conforme a su artículo 1, tiene por objeto *"modificar el literal a) del artículo 9 de la Ley N° 31224, Ley del Organización y Funciones del Ministerio de Educación, y crear el Viceministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación, encargado de formular, proponer e implementar las acciones estatales y políticas públicas en materia de juventudes, y estableciendo sus funciones con la incorporación del Artículo 12-A"*.
- 3.3 En el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, en adelante el Proyecto de Ley, se establece que su finalidad es *"contribuir al desarrollo integral de los jóvenes en materia de empleabilidad, mejoramiento de la calidad de vida, participación, inclusión social y acceso a todos los ámbitos del desarrollo humano, en igualdad de condiciones, oportunidades y libre de discriminación"*.

<sup>2</sup> **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".

<sup>3</sup> **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 sugerencias sobre la atención de los servicios públicos".

- 3.4 El artículo 3 del Proyecto de Ley propone modificar el literal a) del artículo 9 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, en los siguientes términos:

**"Artículo 9. Estructura orgánica**

9.1. El Ministerio de Educación tiene la siguiente estructura básica:

- a) Alta dirección conformada por:
  - Despacho Ministerial, el
  - Viceministerio de Educación Básica,
  - Viceministerio de Educación Superior
  - **Viceministerio de la Juventud**
  - Secretaría General.
- b) Órgano consultivo.
- c) Órgano de control institucional.
- d) Órgano de defensa jurídica.
- e) Órganos de administración interna.
- f) Órganos de línea.

9.2. La alta dirección cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo y la coordinación con el Poder Legislativo.

9.3. La estructura orgánica y las funciones de las unidades de organización del Ministerio de Educación se desarrollan en su reglamento de organización y funciones".

- 3.5 Asimismo, en el artículo 4 del Proyecto de Ley se propone la incorporación del artículo 12-A a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, conforme a lo siguiente:

**"Artículo 12-A. Funciones del Despacho Viceministerial de la Juventud**

El Viceministerio está a cargo de un(a) viceministro(a) de Juventud, quien ejerce las siguientes funciones:

- a) Formular, supervisar y evaluar las políticas nacionales, estrategias y lineamientos para el desarrollo de las acciones destinadas a promover la educación y el trabajo de la población juvenil.
- b) Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades a su cargo dentro del sector, conforme a su reglamento de organización y funciones.
- c) Supervisar y evaluar planes, proyectos y programas dirigidos a la población juvenil, que garanticen en igualdad de oportunidades, su desarrollo integral y efectiva participación en la vida política, social, económica y cultural del país.
- d) Proponer programas orientados a prevenir y erradicar toda forma de violencia y discriminación contra los jóvenes.
- e) Proponer al Despacho Ministerial los planes de actuación en el ámbito de su competencia.
- f) Articular con las instituciones sectoriales la promoción de las actividades del voluntariado de los jóvenes como agentes sociales del cambio.
- g) Expedir resoluciones viceministeriales en el ámbito de su competencia.
- h) Las demás que le asigne la ley y el reglamento de organización y funciones".

- 3.6 Asimismo, el Proyecto de Ley contiene tres Disposiciones Complementarias Finales, por las que se precisa que el Viceministerio de la Juventud se crea sobre la base de la Secretaría Nacional de la Juventud – SENAJU (primera); se dispone la creación del Viceministerio de la Juventud (segunda); y se dispone la reglamentación de la Ley (tercera).

- 3.7 En el Análisis Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa se señala que "La presente propuesta legislativa se desarrolla en el marco del presupuesto institucional del Ministerio de Educación y la Ley de Reforma Constitucional 31097, que plantea el fortalecimiento del sector educación con una inversión anual de no menos del 6% del producto bruto interno (PBI)".

### **Opinión de la Secretaría de Gestión Pública (SGP)**

- 3.8 La Secretaría de Gestión Pública, mediante el Memorando N° D000483-2022-PCM-SGP, remite el Informe N° D000210-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, conforme a lo siguiente:

#### **"III. ANÁLISIS**

##### **Sobre la modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y creación del Viceministerio de la Juventud**

(...)

- 3.2 Al respecto, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega además que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, **cuya organización se establece según el Principio de Separación de Poderes**. Asimismo, el artículo 106 de la citada norma constitucional señala que **mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado** previstas en la Constitución (...).
- 3.3 Mediante Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional<sup>4</sup> **se regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su artículo VI que, sobre la base del Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.
- 3.4 Asimismo, el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, señala que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley **a propuesta del Poder Ejecutivo** (...). De otro lado, se precisa que resulta una **competencia exclusiva del Poder Ejecutivo proponer las Leyes de organización y funciones de los Ministerios**, de acuerdo a lo establecido en el Primera Disposición Transitoria de la LOPE<sup>5</sup>.
- 3.5 Si bien el ejercicio de la competencia tiene carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones sobre asuntos que hayan sido atribuidos de forma expresa; sin embargo, la doctrina menciona como un supuesto admisible lo que se conoce como "competencia implícita"<sup>6</sup> el cual supone que la competencia no atribuida en forma expresa esta necesariamente contenida en otras que sí han sido otorgadas explícitamente para concretizar esta última; ahora, de no ser reconocido dicha competencia implícita la atribución expresa quedaría carente de contenido.
- 3.6 Sobre este aspecto, MORON URBINA señala que "así sucederá cuando una norma atribuye competencia a un órgano para dictar un determinado tipo de acto, se asume que ese mismo órgano tiene la competencia para modificarlo, aunque el ordenamiento no indique

<sup>4</sup> Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005- 2003-AI/TC).

<sup>5</sup> Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo "Disposiciones Transitorias Primera.- Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios Con arreglo a la presente Ley el Poder Ejecutivo, a partir de la vigencia de la presente ley, en un plazo de 4 meses, remitirá al Congreso de la República las propuestas de Leyes de organización y funciones de los Ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas, y en el plazo de 6 meses las correspondientes a los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas."

<sup>6</sup> Concepto que ha sido desarrollado por los siguientes autores: Juan Francisco Linares en su libro "Competencia y los postulados de la permisión"; Rafael Amanz en su libro "La competencia administrativa"; Juan Colombo Campbell en su libro "La competencia", entre otros autores.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

expresamente esa facultad"<sup>7</sup>. En ese sentido, atendiendo que el Poder Ejecutivo tiene asignado, de forma explícita, la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de Ministerios, así como de su organización y funciones, se asumiría implícitamente que **tendría también la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley que modifican las mismas.**

- 3.7 Dentro de dicha clase de normas se ubica la Ley N° 31224 (...) por tanto, el PL se considera no viable toda vez que la modificación de dicha norma resulta ser una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo que se debe dar a su propia iniciativa, máxime si de la exposición de motivos no se advierte que la citada propuesta haya sido trabajada o coordinada con el Ministerio de Educación, a quien le correspondería determinar y/o modificar su estructura orgánica que debe guardar concordancia con la visión integral que tiene del Sector en función de la estrategia que adopte dicho Ministerio como conductor sectorial<sup>8</sup>.
- 3.8 Sustentar lo contrario, donde el Congreso de la República podría, a su iniciativa, modificar la estructura orgánica de un Ministerio, vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes (...)

#### **Sobre la generación de gasto público por parte del Congreso**

(...)

- 3.12 En ese sentido, siendo que el PL tiene por efecto determinar la creación de un Viceministerio de la Juventud dentro de la estructura del Ministerio de Educación, esto es dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, no resultaría viable, toda vez que su creación demandaría la generación de gasto público para su implementación como, por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, etc., lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- a) Las Leyes de creación de los Ministerios, los que determinan su organización y funciones, y la modificación de estos, constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo que se aprueba a iniciativa de este, competencia que no puede delegar ni transferir en otro Poder del Estado.
  - b) La estructura orgánica que adopte todo Ministerio debe contribuir al cumplimiento de sus fines institucionales, y debe guardar concordancia con la visión integral que se tiene del Sector en función de la estrategia que adopte el propio Ministerio como conductor sectorial.
  - c) El Congreso de la República no tiene competencia para aprobar, a su iniciativa, la modificación de la LOF del Ministerio de Educación, en relación a la creación de un

<sup>7</sup> MORON URBINA, Juan CARLOS. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Tomo I. Gaceta Jurídica. Lima 2018, pág. 500.

<sup>8</sup> Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"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.

(...). 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 (...).

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

*Viceministerio, correspondiéndole al propio Ministerio, como conductor sectorial, evaluar la necesidad y pertinencia para proponer el cambio de su estructura organizacional.*

- d) *La creación de un Viceministerio en el ámbito del Ministerio de Educación, planteado en el proyecto de ley, configura una iniciativa que implica gasto público que infringe la prohibición establecida en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República.*

*(...).*"

### **Opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)**

- 3.9 La Dirección Ejecutiva del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, mediante el Oficio N° D000063-2022-CEPLAN-DE, remite el Informe N° D000105-2022-CEPLAN-OAJ, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, conforme a lo siguiente:

#### **"III. ANÁLISIS:**

*(...)*

#### **Sobre la creación del Viceministerio de la Juventud**

*(...)*

- 3.10 *De la lectura del proyecto de ley y su exposición de motivos, no se evidencia la justificación normativa de crear un nuevo Viceministerio en reemplazo de la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), que actualmente forma parte del Ministerio de Educación. Además, no se debe dejar de considerar que este es un órgano de asesoramiento, encargado de formular y proponer políticas de Estado en materia de juventud, así como promover y supervisar programas y proyectos en beneficio de los jóvenes.*

- 3.11 *Cabe mencionar que, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Juventud, se señala que la implementación y su ejecución se encuentra a cargo del Ministerio de Educación a través de la Secretaría Nacional de la Juventud, por lo que es necesario que el proyecto de ley presente adecuadamente los beneficios y costos que muestren la pertinencia de crear un viceministerio para desempeñar actividades que ya están bajo la responsabilidad de la SENAJU.*

- 3.12 *Finalmente, respecto a las funciones del despacho Viceministerial de la Juventud, que este proyecto incorpora (señalados en el artículo 4 del proyecto de ley), específicamente, el literal a (...), se debe precisar que, de acuerdo al numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo, este ministerio tiene entre sus funciones exclusivas el de "Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: (...) promoción del empleo,...". Asimismo, el literal b, numeral 8.2 del artículo 8 de la mencionada norma establece que, el Ministerio de Trabajo tiene funciones compartidas con los gobiernos regionales, siendo una de ellas "el de establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan, entre otros, la promoción del empleo temporal, juvenil y de otros sectores vulnerables".*

- 3.13 *En ese sentido, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de justificar de manera debida por qué la creación del Viceministerio de la Juventud sería necesario, existiendo a la fecha otros órganos dentro del mismo Ministerio de Educación y otras entidades públicas para su atención con competencias y funciones afines.*

*(...)*

#### **4 CONCLUSIONES:**

En atención a lo expuesto, conforme a lo señalado por las Direcciones Nacionales del CEPLAN; esta Oficina de Asesoría Jurídica considera como no viable el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR "Ley modifica la Ley N° 31224 de organización y funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud, por los siguientes fundamentos:

1. El proyecto de ley genera sobrerregulación, toda vez que se cuenta con una Política Nacional de Juventud, que señala que la implementación y su ejecución se encuentra a cargo del Ministerio de Educación a través de la Secretaría Nacional de la Juventud, además de desarrollar lineamientos comprendidos a su vez en la exposición de motivos del proyecto de Ley.
2. Asimismo, el citado proyecto de ley no ha contemplado la normativa vigente, respecto de la actuación del Ministerio de Educación, como ente rector de educación y responsable de la adecuada implementación de la Política Nacional de Juventud".

#### **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**

##### **Sobre la posible vulneración al principio de separación de poderes**

- 3.10 Entre los diversos principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, en el que se establece lo siguiente:

**"Artículo 43.-** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente 0005-2006-PI/TC, desarrolla el principio de Separación de Poderes, indicando lo siguiente:

(...)

12. Respecto del principio de separación de poderes, también ha establecido este Colegiado que, conforme a los artículos 3° y 43° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.

(...)

14. El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)

(...)"

Asimismo, es preciso tomar en cuenta lo establecido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual señala:

**"Artículo VI.- Principio de competencia**  
(...)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...).

(El subrayado es nuestro)

3.11 En el marco de estas competencias exclusivas, se advierte que los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo y el ámbito de competencia y su estructura se establecen en su Ley de Organización y Funciones y su correspondiente reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, considerando los criterios<sup>9</sup> para el diseño organizacional, establecidos en el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

3.12 Al respecto, los artículos 22, 24, 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen lo siguiente:

**"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.

(...)

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

**"Artículo 24.- Estructura orgánica de los Ministerios**

Los ministerios tienen la siguiente estructura orgánica:

**1. Alta Dirección.-** Conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General.

(...)"

**"Artículo 25.- Ministros de Estado**

(...)

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:

(...)

4. Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.

(...)"

**<sup>9</sup> Artículo 6.- Criterios de análisis para el diseño organizacional**

6.1 Las entidades consideran los siguientes criterios para su diseño organizacional:

- Estrategia y prioridades institucionales.
- Bienes y servicios que presta, evaluando el nivel de cobertura y demanda.
- Cantidad de personal con vínculo laboral y volumen de trabajo.
- Recursos y capacidad operativa.
- Tiempo de operación.
- Nivel de especialización de las funciones sustantivas.
- Factores externos que pudiesen afectar el cumplimiento de las funciones sustantivas.
- Nivel de riesgos en los procesos para la provisión del bien o servicio.
- Normas sustantivas aplicables.

6.2 En el caso del literal h) las entidades evalúan el funcionamiento de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo para la identificación de riesgos. Para su análisis, las entidades pueden definir mayores niveles de desagregación de sus procesos de acuerdo a su complejidad hasta llegar a sus actividades, las cuales se describen a través de procedimientos.

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

*(el subrayado es nuestro)*

**"Artículo 26.- Viceministros**

*El Viceministro es la autoridad inmediata al Ministro. Los Ministerios pueden tener más de un Viceministerio conforme a su Ley de Organización y Funciones.  
(...)"*

- 3.13 De la revisión del Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, se advierte que se propone la modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación para crear el Viceministerio de la Juventud al interior de dicho Ministerio, lo cual constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, regulada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que se aprueba a iniciativa de este; por ello, y de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, la propuesta vulnera el principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado y el principio de competencia previsto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa**

- 3.14 El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que *"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa (...). Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."*
- 3.15 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>10</sup> señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta".
- 3.16 Además de ello, conforme al artículo 3 del precitado Reglamento, como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada, entre otros, por los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.17 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75<sup>11</sup> 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.
- 3.18 El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza *"(...) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado"*<sup>12</sup>. Es un marco

<sup>10</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

<sup>11</sup> "Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. 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, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.  
(...)"

<sup>12</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

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 general<sup>13</sup>.

- 3.19 En esa línea, el adecuado desarrollo del 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"*<sup>14</sup>.
- 3.20 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"*<sup>15</sup>.
- 3.21 A partir de lo expuesto, corresponde precisar que el artículo 55 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, establece que la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU) es el órgano de asesoramiento encargado de *"formular y proponer políticas de Estado en materia de Juventud, que contribuyan al desarrollo integral de los jóvenes en temas de empleabilidad, mejoramiento de la calidad de vida, inclusión social, participación y acceso a espacios en todos los ámbitos del desarrollo humano, así como promover y supervisar programas y proyectos en beneficio de los jóvenes. Depende del Ministro de Educación"*.
- 3.22 De conformidad a lo señalado por CEPLAN, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se ha justificado la necesidad de crear un nuevo Viceministerio en reemplazo (o, como señala el Proyecto de Ley, sobre la base) de la SENAJU; no habiéndose expuesto los beneficios y costos que muestren la pertinencia de crear dicho Viceministerio para desempeñar actividades que ya están bajo la responsabilidad de la SENAJU.
- 3.23 Asimismo, tampoco se ha considerado que una de las funciones consignadas para el Viceministerio que se propone crear (formular, supervisar y evaluar las políticas nacionales, estrategias y lineamientos para el desarrollo de las acciones destinadas a promover la educación y el trabajo de la población juvenil) es afín a las funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de *"formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en la materia de promoción del empleo"* y *"establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan, entre otros, la promoción del empleo temporal, juvenil y de otros sectores vulnerables"*, establecidas en el numeral 5.1 del artículo 5 y en el literal b), numeral 8.2 del artículo 8 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 3.24 Además de ello, no se ha considerado que la Política Nacional de Juventud, aprobada por Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, establece los siguientes objetivos prioritarios: desarrollar competencias en el proceso educativo de la población joven; incrementar el acceso de la población joven al trabajo decente; incrementar la atención integral de salud de la población joven; reducir la victimización en la población joven; reducir la discriminación hacia la población joven en situación de vulnerabilidad; incrementar la participación ciudadana de la población joven; que se encuentran vinculados a las funciones propuestas para el Viceministerio de la Juventud y tienen diversos responsables de cada objetivo; lo cual, no ha sido considerado en la justificación de la necesidad del Proyecto de Ley.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

<sup>15</sup> 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)

### **Respecto a la posible iniciativa de gasto**

3.25 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece, textualmente, lo siguiente:

**"Artículo 79.-** Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)"

(Énfasis agregado).

3.26 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

#### **"Requisitos especiales**

**Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"

(Énfasis agregado).

3.27 Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

3.28 Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

3.29 Asimismo, el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> ha señalado lo siguiente:

*"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que*

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI.

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

*demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".*

- 3.30 Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.31 En ese marco, y de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, se advierte que la creación del Viceministerio de la Juventud al interior del Ministerio de Educación propuesta por el Proyecto de Ley demandaría la generación de gasto público para su implementación como, por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, entre otros, contraviniendo la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución de Política del Perú.
- 3.32 Sin perjuicio de lo señalado, es importante mencionar que el Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, establecidas en la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación<sup>17</sup>, en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>18</sup>, en la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>19</sup>, y en el Decreto Legislativo N° 1098<sup>20</sup>, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, respectivamente; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001012-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros

**17 Artículo 4. Ámbito de competencia**

El Ministerio de Educación es competente a nivel nacional en las siguientes materias, cuyo ámbito comprende:

- Educación básica.
- Educación superior y técnico-productiva.
- Deporte, actividad física y recreación.
- Aseguramiento y calidad del servicio educativo en todas las etapas.
- Educación comunitaria.

**18 "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. (...)".

**19 Artículo 4.- Áreas programáticas de acción**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responde a las siguientes áreas programáticas de acción:

- Derechos fundamentales en el ámbito laboral.
- Materias socio-laborales y relaciones de trabajo.
- Seguridad y salud en el trabajo.
- Inspección del trabajo.
- Promoción del empleo y el autoempleo.
- Intermediación y reconversión laboral.
- Formación profesional y capacitación para el trabajo.
- Normalización y certificación de competencias laborales.
- Información laboral y del mercado de trabajo.
- Diálogo social y concertación laboral.
- Seguridad social.

**20 "Artículo 6.- Competencias exclusivas**

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene competencias exclusivas y excluyentes, respecto de otros niveles de gobierno, en el territorio nacional en lo siguiente:

- Para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, asumiendo la rectoría respecto de ellas y adoptando las medidas que correspondan.
- En la formulación y aprobación de normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión eficiente de las políticas nacionales y sectoriales, la gestión de los recursos del sector de su competencia, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las áreas de su competencia.
- En el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes.
- En la representación del sector mujer y poblaciones vulnerables ante organismos públicos y privados.
- Ser ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente, y el Sistema Nacional de Voluntariado. (...)".



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*  
*"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

traslada a los referidos Ministerios el pedido 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 para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera no viable el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, "Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud".
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante el Oficio Múltiple N° D001012-2021-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios el pedido 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 emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, el Informe N° D000210-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Informe N° D000105-2022-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 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



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública



Firmado digitalmente por DELGADO  
ARROYO Margarita Milagro FAU  
2016899926 hard  
Subsecretaría De Administración  
Pública  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 28.06.2022 12:26:36 -05:00

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

Lima, 28 de Junio del 2022

## INFORME N° D00210-2022-PCM-SSAP

A : **CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ**  
SECRETARIA (E) DE GESTIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud.

Referencia : a) Oficio N° 1722-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Proveído N° D011148-2022-PCM-SGP  
c) Memorando N° D001213-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 28 de junio de 2022

Me dirijo a usted en atención al asunto de la referencia, con la finalidad de informar lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud", el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el documento de la referencia b) para su atención.
- 1.2 A través del documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud, solicitando la opinión técnica respectiva.

### II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado<sup>1</sup>, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros ámbitos, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad, la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.



Firmado digitalmente por BEDOYA  
MARTEL Daniela Melissa FAU  
2016899926 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 28.06.2022 09:28:25 -05:00





- 2.2 Debe precisarse que la SGP constituye, de acuerdo a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, en el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados.
- 2.3 La SGP cuenta dentro de su estructura con la Subsecretaría de Administración Pública que, conforme lo establece el literal b) del artículo 72 de la Sección Segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 141-2021-PCM, tiene asignada la función específica de emitir opinión técnica sobre normas, proyecto de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley (PL) remitido por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

### III. ANÁLISIS

#### **Sobre la modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y creación del Viceministerio de la Juventud**

- 3.1 El artículo 1 y 3 del PL dispone modificar el literal a) del artículo 9 de la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, en relación a su estructura básica, creando el Viceministerio de la Juventud, adscrito al citado Ministerio, encargado de formular, proponer e implementar las acciones estatales y políticas públicas en materia de juventudes, y estableciendo sus funciones con la incorporación del artículo 12-A. Asimismo, en sus Disposiciones Complementarias Finales precisa que el citado Viceministerio propuesto se creará sobre la base de la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU).
- 3.2 Al respecto, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega además que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, **cuya organización se establece según el Principio de Separación de Poderes**. Asimismo, el artículo 106 de la citada norma constitucional señala que **mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado** previstas en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.
- 3.3 Mediante Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional<sup>2</sup>, se **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su artículo VI que, sobre la base del Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.
- 3.4 Asimismo, el numeral 22.5 del artículo 22 de la LOPE, señala que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley **a propuesta del Poder Ejecutivo**, siendo que el redimensionamiento y reorganización de estos se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. De otro lado, se precisa que resulta una **competencia**

<sup>2</sup> Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC).



**exclusiva del Poder Ejecutivo proponer las Leyes de organización y funciones de los Ministerios**, de acuerdo a lo establecido en el Primera Disposición Transitoria de la LOPE<sup>3</sup>.

- 3.5 Si bien el ejercicio de la competencia tiene carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones sobre asuntos que hayan sido atribuidos de forma expresa; sin embargo, la doctrina menciona como un supuesto admisible lo que se conoce como "competencia implícita"<sup>4</sup>, el cual supone que la competencia no atribuida en forma expresa esta necesariamente contenida en otras que sí han sido otorgadas explícitamente para concretizar esta última; ahora, de no ser reconocido dicha competencia implícita la atribución expresa quedaría carente de contenido.
- 3.6 Sobre este aspecto, MORON URBINA señala que "así sucederá cuando una norma atribuye competencia a un órgano para dictar un determinado tipo de acto, se asume que ese mismo órgano tiene la competencia para modificarlo, aunque el ordenamiento no indique expresamente esa facultad"<sup>5</sup>. En ese sentido, atendiendo que el Poder Ejecutivo tiene asignado, de forma explícita, la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de Ministerios, así como de su organización y funciones, se asumiría implícitamente que **tendría también la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley que modifican las mismas**.
- 3.7 Dentro de dicha clase de normas se ubica la Ley N° 31224, el cual regula la organización, competencias y funciones del Ministerio de Educación, el mismo que fue aprobado, en su oportunidad, a propuesta del Poder Ejecutivo<sup>6</sup>; por tanto, el PL se considera no viable toda vez que la modificación de dicha norma resulta ser una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo que se debe dar a su propia iniciativa, máxime si de la exposición de motivos no se advierte que la citada propuesta haya sido trabajado o coordinado con el Ministerio de Educación, a quien le correspondería determinar y/o modificar su estructura orgánica que debe guardar concordancia con la visión integral que tiene del Sector en función de la estrategia que adopte dicho Ministerio como conductor sectorial<sup>7</sup>.
- 3.8 Sustentar lo contrario, donde el Congreso de la República podría, a su iniciativa, modificar la estructura orgánica de un Ministerio, vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar el funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía<sup>8</sup> para determinar cómo

<sup>3</sup> Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo  
"Disposiciones Transitorias"

**Primera.- Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios**

Con arreglo a la presente Ley el Poder Ejecutivo, a partir de la vigencia de la presente ley, en un plazo de 4 meses, remitirá al Congreso de la República las propuestas de Leyes de organización y funciones de los Ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas, y en el plazo de 6 meses las correspondientes a los Ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas."

<sup>4</sup> Concepto que ha sido desarrollado por los siguientes autores: Juan Francisco Linares en su libro "Competencia y los postulados de la permisión"; Rafael Amanz en su libro "La competencia administrativa"; Juan Colombo Campbell en su libro "La competencia", entre otros autores.

<sup>5</sup> MORON URBINA, Juan CARLOS. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Tomo I. Gaceta Jurídica. Lima 2018, pág. 500.

<sup>6</sup> Mediante el Oficio N° 100-2021-PR, el Poder Ejecutivo remitió al Poder Legislativo el Proyecto de Ley N° 7114/2020-PE, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación.

<sup>7</sup> Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

**"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.

(...). Corresponde 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 (...)."

<sup>8</sup> Cabe indicar que, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, indica que los distintos niveles de gobierno, como por ejemplo el gobierno nacional representado a través del Poder Ejecutivo, cuentan con autonomía, entre ellas, administrativa, que es la facultad para organizarse internamente; asimismo, el Reglamento del Congreso de la República señala, en su artículo 3, que el Congreso de la República también cuenta con autonomía administrativa.



llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas, a modo de ejemplo, el Poder Ejecutivo tampoco podría proponer, vía norma legal, la modificación de la estructura orgánica del Poder Legislativo.

### **Sobre la generación de gasto público por parte del Congreso**

3.9 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. Similar idea se desarrolla en el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, cuando dispone que las proposiciones de ley de los parlamentarios no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

3.10 Al respecto, Enrique Bernalles Ballesteros señaló que esta prohibición de gasto público por parte de los congresistas tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal<sup>9</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sentado la misma posición en diversas sentencias, señalando lo siguiente:

“Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar<sup>10</sup>.”

3.11 Incluso, en la reciente sentencia del expediente N° 016-2020-PI (caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones) el Tribunal ha sido más enfático en esta idea al señalar lo siguiente:

“Así, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo concerniente de su propio presupuesto. Una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública - que comprende lo relativo al presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad y abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del sector público y gestión fiscal de los recursos humanos. Esta disposición se relaciona con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, pero también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.”<sup>11</sup>

3.12 En ese sentido, siendo que el PL tiene por efecto determinar la creación de un Viceministerio de la Juventud dentro de la estructura del Ministerio de Educación, esto es dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, no resultaría viable, toda vez que su creación demandaría la generación de gasto público para su implementación como, por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, etc., lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

4.1 El Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR, Ley que modifica la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud, resulta no viable por las siguientes consideraciones:

<sup>9</sup> BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: RAO editores, quinta edición, 199, p. 64.

<sup>10</sup> El Tribunal Constitucional ha sentado esta posición en diferentes sentencias, así tenemos que ha señalado esta posición en la sentencia del expediente N° 0032-2008-PI/TC, fundamento 16; sentencia del expediente N° 007-2012-PI/TC, fundamento 30 y sentencia del expediente N° 008-2015-PI/TC, fundamento 40.

<sup>11</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. *Sentencia del expediente N° 016-2020-PI*, fundamento N° 20.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

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

- a) Las Leyes de creación de los Ministerios, los que determinan su organización y funciones, y la modificación de estos, constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo que se aprueba a iniciativa de este, competencia que no puede delegar ni transferir en otro Poder del Estado.
  - b) La estructura orgánica que adopte todo Ministerio debe contribuir al cumplimiento de sus fines institucionales, y debe guardar concordancia con la visión integral que se tiene del Sector en función de la estrategia que adopte el propio Ministerio como conductor sectorial.
  - c) El Congreso de la República no tiene competencia para aprobar, a su iniciativa, la modificación de la LOF del Ministerio de Educación, en relación a la creación de un Viceministerio, correspondiéndole al propio Ministerio, como conductor sectorial, evaluar la necesidad y pertinencia para proponer el cambio de su estructura organizacional.
  - d) La creación de un Viceministerio en el ámbito del Ministerio de Educación, planteado en el proyecto de ley, configura una iniciativa que implica gasto público que infringe la prohibición establecida en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República.
- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el proyecto versa sobre la modificación de la estructura del Ministerio de Educación, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión del citado ministerio.
- 4.3 De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**  
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Centro Nacional  
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA  
JURÍDICA



Firmado digitalmente por  
VALCARCEL SALDAÑA Juan Julio  
FAU 20520594451 soft  
Jefe De La Oficina De Asesoría  
Jurídica  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07.06.2022 11:19:21 -05:00

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

San Isidro, 07 de Junio del 2022

## INFORME N° D000105-2022-CEPLAN-OAJ

A : **LUIS ENRIQUE DE LA FLOR SAENZ**  
DIRECTOR EJECUTIVO (E)

De : **JUAN JULIO VALCARCEL SALDAÑA**  
JEFE DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Respuesta a Presidencia del Consejo de Ministros - opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 1865/2021-CR Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud..

Referencia : a) Oficio N° D004616-2022-PCM-SC.  
b) Proveído N° 000216-2022-DNPE

Fecha Elaboración: San Isidro, 07 de Junio de 2022

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

### I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N° 31224, Ley del Organización y Funciones del Ministerio de Educación.
- 1.4 Ley N° 28044, Ley General de Educación.
- 1.5 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.6 Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Juventud.
- 1.7 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.8 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales modificado por el Decreto Supremo N° 038-2018-PCM.

### II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Mediante el Oficio N° D004616-2022-PCM-SC de fecha 24 de mayo de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitó al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR "Ley que modifica la Ley N° 31224 de organización y funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud".
- 2.2 La Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, y la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación del CEPLAN, mediante correos institucionales, remitieron sus opiniones al proyecto de Ley, materia de consulta.

### III. ANÁLISIS:

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

- 3.1 El Proyecto de Ley del asunto se compone de cuatro (4) artículos. El primero de estos artículos establece el objeto del proyecto, el cual es *"modificar el literal a) del artículo 9 de la Ley N° 31224 Ley del Organización y Funciones del Ministerio de Educación, y crear el Viceministerio de la Juventud adscrito al Ministerio de Educación encargado de formular, proponer, e implementar las acciones estatales y políticas públicas en materia de juventudes, y estableciendo sus funciones con la incorporación del Artículo 12-A"*.

### De las competencias del CEPLAN

- 3.2 De acuerdo con lo establecido en los artículos 3 y 5 del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN). En este sentido, y conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de los entes rectores de sistemas administrativos y funcionales, se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, con competencias para dictar normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento.
- 3.3 Una de las funciones generales del CEPLAN es, en virtud del numeral 3 del artículo 10 de la mencionada norma, asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

### Consideraciones Generales

- 3.4 Las competencias del CEPLAN, y en general las competencias de todas las entidades del Poder Ejecutivo, deben ejercerse según las disposiciones de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, deben sujetarse, en primer lugar, al Principio de legalidad recogido en el Artículo I del Título Preliminar de la norma mencionada, el cual establece que *"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 le están conferidas"*.

Asimismo, y en virtud al Principio de organización e integración (Artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), las entidades del Poder Ejecutivo se organizan *"(...) evitando la duplicidad y superposición de funciones"*.

Adicionalmente, el Principio de competencia (Artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158) dispone que *"el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno."*

De lo descrito anteriormente, se desprende que las entidades públicas que integran el Poder Ejecutivo, ejercen sus mandatos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

### Sobre la creación del Viceministerio de la Juventud

- 3.5 La presente iniciativa legislativa incorpora la creación de un Viceministerio de la Juventud, como parte de la estructura básica del Ministerio de Educación, conforme se señala en el artículo 3, que modifica el inciso a) del artículo 9 de la Ley 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, respecto a su estructura orgánica.

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

**3.6** Ahora bien, se debe destacar que la estructura de los Viceministerios se encuentra contemplada en la Ley N° 31224, Ley del Organización y Funciones del Ministerio de Educación, que se fundamenta en la Ley N° 28044, Ley General de Educación (LGE), que establece en su artículo 29, las etapas del Sistema Educativo, siendo estas:

a) Educación Básica: La Educación Básica está destinada a favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad.

Con un carácter inclusivo atiende las demandas de personas con necesidades educativas especiales o con dificultades de aprendizaje.

b) Educación Superior: La Educación Superior está destinada a la investigación, creación y difusión de conocimientos; a la proyección a la comunidad; al logro de competencias profesionales de alto nivel, de acuerdo con la demanda y la necesidad del desarrollo sostenible del país.

**3.7** En efecto, la Ley General de Educación, como norma sustantiva en materia educativa, regula aspectos referidos a la universalización, calidad y equidad de la educación. Asimismo, señala que el Estado asegura la universalización de la educación básica, a través de la provisión de servicios públicos necesarios, lo cual implica contar con una oferta educativa suficiente y en óptimas condiciones, considerando la diversidad y las características individuales y socioculturales de los estudiantes, así como los tiempos educativos que garanticen el logro de aprendizajes<sup>1</sup>.

**3.8** En ese sentido, el Viceministerio de educación básica y el Viceministerio de educación superior tienen un rol sustantivo a fin de que se encargue de regular todos los componentes del proceso de enseñanza aprendizaje, en beneficio de los estudiantes, quienes recibirían un mejor servicio educativo (diseño organizacional que responda a las necesidades de atención y otorgamiento del servicio educativo a la población) y que a través de su organización y su gestión aporte a la generación de valor público a favor de las personas, además de cumplir con el mandato establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**3.9** Ahora bien, respecto a la creación del Viceministerio de la Juventud esta se circunscribe al desarrollo integral de jóvenes, cuyas funciones que se proponen se ven cubiertos por los dos Viceministerios descritos en los párrafos anteriores.

**3.10** De la lectura del proyecto de ley y su exposición de motivos, no se evidencia la justificación normativa de crear un nuevo Viceministerio en reemplazo de la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), que actualmente forma parte del Ministerio de Educación. Además, no se debe dejar de considerar que este es un órgano de asesoramiento, encargado de formular y proponer políticas de Estado en materia de juventud, así como promover y supervisar programas y proyectos en beneficio de los jóvenes.

**3.11** Cabe mencionar que, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Juventud, se señala que la implementación y su ejecución se encuentra a cargo del Ministerio de Educación a través de la Secretaría Nacional de la Juventud, por lo que es necesario que el proyecto de ley presente

<sup>1</sup> Artículo 12 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, concordante con el artículo 5 del Reglamento de la Ley, aprobado con Decreto Supremo 011-2012-ED.

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"*

adecuadamente los beneficios y costos que muestren la pertinencia de crear un viceministerio para desempeñar actividades que ya están bajo la responsabilidad de la SENAJU.

- 3.12** Finalmente, respecto a las funciones del despacho Viceministerial de la Juventud, que este proyecto incorpora (señalados en el artículo 4 del proyecto de ley), específicamente, el literal a) *Formular, supervisar y evaluar las políticas nacionales, estrategias y lineamientos para el desarrollo de las acciones destinadas a promover la educación y el trabajo de la población juvenil*, se debe precisar que, de acuerdo al numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo, este ministerio tiene entre sus funciones exclusivas el de *"Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las siguientes materias: (...)promoción del empleo,..."*; Asimismo, el literal b, numeral 8.2 del artículo 8 de la mencionada norma establece que, el Ministerio de Trabajo tiene funciones compartidas con los gobiernos regionales, siendo una de ellas *"el de establecer normas, lineamientos, mecanismos y procedimientos, en el ámbito nacional, que permitan, entre otros, la promoción del empleo temporal, juvenil y de otros sectores vulnerables"*.
- 3.13** En ese sentido, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de justificar de manera debida por qué la creación del Viceministerio de la Juventud sería necesario, existiendo a la fecha otros órganos dentro del mismo Ministerio de Educación y otras entidades públicas para su atención con competencias y funciones afines.
- 3.14** En resumen, al no apreciarse los aspectos previamente reseñados en el proyecto normativo bajo análisis, esta Oficina de Asesoría Jurídica considera que el proyecto de ley debe ser observado.

#### **4 CONCLUSIONES:**

En atención a lo expuesto, conforme a lo señalado por las Direcciones Nacionales del CEPLAN; esta Oficina de Asesoría Jurídica considera como no viable el Proyecto de Ley N° 1865/2021-CR "Ley modifica la Ley N° 31224 de organización y funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud, por los siguientes fundamentos:

1. El proyecto de ley genera sobrerregulación, toda vez que se cuenta con una Política Nacional de Juventud, que señala que la implementación y su ejecución se encuentra a cargo del Ministerio de Educación a través de la Secretaría Nacional de la Juventud, además de desarrollar lineamientos comprendidos a su vez en la exposición de motivos del proyecto de Ley.
2. Asimismo, el citado proyecto de ley no ha contemplado la normativa vigente, respecto de la actuación del Ministerio de Educación, como ente rector de educación y responsable de la adecuada implementación de la Política Nacional de Juventud.

#### **5 RECOMENDACIÓN:**

Remitir el presente informe a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente  
JUAN JULIO VALCARCEL SALDAÑA  
JEFA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

Lima, 25 de Mayo del 2022

**OFICIO MULTIPLE N° D001012-2022-PCM-SC**



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU  
2016899926 soft  
Secretaria De Coordinación  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 25.05.2022 14:23:46 -05:00

Señores

**DESTINATARIO MULTIPLE SEGÚN LISTADO ANEXO N° 01**

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 1865/2021-CR  
Referencia : a) Oficio N° 1722-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D01217-2022-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 1865/2021-CR Ley que modifica la Ley 31224 de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y crea el Viceministerio de la Juventud.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 1865/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ**  
SECRETARIA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CPGD/hjll

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de *Ministros*, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: 5XY6MMN





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

**ANEXO N° 01**  
**DESTINATARIOS DEL OFICIO MULTIPLE**

MINISTERIO DE EDUCACION  
LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
LIMA-LIMA-LIMA

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
Av. Salaverry Nro. 655,LIMA-LIMA-JESUS MARIA

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES  
LIMA-LIMA-LIMA