

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 : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor.

Referencia : OFICIO N° 0150 - 2022-2023/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 17 de octubre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor.

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 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor, corresponde a la iniciativa presentada por el Congresista Roberto Enrique Chiabra León, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, 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° 0150-2022-2023/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 precitado Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR; el mismo que se encuentra sustentado 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 pedir la información que consideren necesaria.
- 2.3 Con el Memorando N° D000767-2021-PCM-SGP, el Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000101-2021-PCM-UF-OTGRD-BAS elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR.
- 2.4 Con Oficio Múltiple N° D001728-2022-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, 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 inciso 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 legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, tiene por objeto fortalecer el perfeccionamiento académico y la especialización a nivel de postgrado en las áreas de seguridad, desarrollo y defensa nacional, así como en las áreas del conocimiento científico, tecnológico y humanístico de los oficiales de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y profesionales civiles.

Además, el artículo 2 dispone la derogación del literal a) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, Decreto Supremo que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios, el cual dispone la fusión por absorción del Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN en el Ministerio de Defensa.

El artículo 3 establece la restitución de la condición de organismo público ejecutor al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN en el pliego del Ministerio de Defensa.

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 **Pedidos de información**

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 (...).

El artículo 4 declara de interés nacional y necesidad pública la modernización del Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN.

La Primera Disposición Complementaria Final establece la derogación de las normas que se opongan a la Ley.

- 3.3 La Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley, señala que en el caso particular del Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN, este se encuentra amparado por la Ley N° 28830, Ley que reconoce al Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN como Centro de Capacitación a Nivel de Postgrado Académico, reconoce su autonomía académica y funcional, y por la Ley N° 30220, Ley Universitaria, que establece que el Centro de Altos Estudios Nacionales — Escuela de Posgrado EPG CAEN, es una institución adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo objeto es el perfeccionamiento a nivel de posgrado académico en las áreas de seguridad, desarrollo, defensa nacional, así como en las áreas del conocimiento científico, tecnológico y humanístico aplicables a los temas antes mencionados, el cual goza de autonomía académica, administrativa y financiera. Es decir, el Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN, goza de un marco jurídico distinto al establecido por el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, por lo tanto, es irregular su absorción al Ministerio de Defensa, violentando su autonomía dadas por las leyes anteriormente descritas.

Por otro lado, la Exposición de Motivos señala que un decreto supremo que es una norma de menor jerarquía, vulnera la autonomía académica, administrativa y financiera, otorgada por la Décima Disposición, Centro de Altos Estudios Nacionales — Escuela de Posgrado EPG CAEN, de las Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N° 32220, Ley Universitaria. En este sentido, el CAEN es una institución adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, la cual goza de autonomía académica, administrativa y financiera.

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.4 La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000101-2021-PCM-UF-OTGRD-BAS, mediante el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, en los siguientes términos:

"IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1 El Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal a) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales — CAEN, la condición de Organismo Público Ejecutor, resulta no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:

- a) El Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para llevar a cabo acciones de reforma para adecuar su organización y funcionamiento y así poder ejecutar las materias de su competencia, constituyendo una de ellas el mecanismo denominado "fusión" de cualquier instancia del Poder Ejecutivo, que se materializa mediante decreto supremo conforme lo establece la normativa que regula la materia organizacional.
- b) El Poder Legislativo al pretender derogar el numeral a) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprueba la fusión por absorción del CAEN de la PCM al Ministerio de Defensa, vulneraría la reserva de competencia exclusiva que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del propio Poder Ejecutivo y el

"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"

Principio de Separación de Poderes, debido que un Poder del Estado no puede determinar el funcionamiento y organización de otro Poder del Estado.

- c) *Corresponde al propio Poder Ejecutivo determinar la calificación de los organismos públicos ubicados dentro de su ámbito, por lo que el Congreso de la República, a través del PL, no podría, a su iniciativa, asignar una calificación organizacional al CAEN.*
- d) *El CAEN al formar parte del Ministerio de Defensa, es a este último quien le correspondería solicitar, ante la SGP, la aplicación del instrumento de modernización denominado fortalecimiento organizacional para su entidad, lo cual incluiría al CAEN, no requiriéndose norma con rango de ley para ejecutar dicha acción como el que se propone en el PL.*
- e) *En Congreso de la República, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, debería hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta."*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Afectación al Principio de Separación de Poderes y de Competencia

- 3.5 La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado". (Énfasis agregado)*

- 3.6 En función a dicho Principio Constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también se dispone que:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación**". (Énfasis agregado)*

- 3.7 Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.8 De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.
- 3.9 En la línea de lo señalado hasta el momento, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

*"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito **ningún acto de los***

*"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"*

poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución". (Énfasis agregado)

- 3.10 De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.11 Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, 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:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno
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**". (Énfasis agregado)*

- 3.12 Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁴.
- 3.13 Asimismo, en base al Principio de Separación de Poderes, en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

*"Artículo VI.- Principio de competencia
(...)
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"*. (Énfasis agregado)

- 3.14 En el marco de estas competencias, el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece:

"Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores***, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
- 2. Organismos Públicos Especializados***, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros."

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

- 3.15 En esta misma línea, el artículo 13 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece:

"Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado

13.1 *La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía.*

13.2 *Lo dispuesto en el numeral precedente aplica también al cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro y al cambio de dependencia de un programa o proyecto especial del Poder Ejecutivo conforme lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo."*
(...) (Subrayado agregado)

- 3.16 Asimismo, los artículos 33⁵ y 37⁶ de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, establecen que la fusión de órganos, programas, proyectos, comisiones, Organismos públicos, fondos, comisiones y en general toda entidad del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.
- 3.17 Por otro lado, el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de las dependencias, adscripciones o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios, establece:

"Artículo 2.- Fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros en diversos ministerios

Apruébese la fusión por absorción de las siguientes instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros:

- a) Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN en el Ministerio de Defensa;*
- b) Comisión Nacional de Bienes Incautados – CONABI en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y*
- c) Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA en el Ministerio de Defensa."*

- 3.18 Asimismo, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, **no resultaría viable**, en tanto que, el Poder Legislativo al pretender derogar el numeral a) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprueba la fusión por absorción del CAEN de la PCM al Ministerio de Defensa y establecer que se restituya su condición de organismo público ejecutor, estaría determinando el funcionamiento y organización del Poder Ejecutivo, que constituye una competencia exclusiva de este poder; por lo que, la propuesta legislativa, al provenir del Congreso de la República, vulnera el Principio de Separación de Poderes,

⁵ la fusión de órganos, programas, proyectos, comisiones, Organismos públicos, fondos, comisiones y en general toda entidad del Poder Ejecutivo se aprueba por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

⁶ **Artículo 37.- Norma que aprueba el cambio de adscripción**

El cambio de adscripción se aprueba mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el Principio de Competencia, establecido en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.19 Asimismo, el artículo 3 del Proyecto de Ley establece que se *restituya* al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor, en el pliego del Ministerio de Defensa; disposición que no sería coherente con el marco normativo vigente, al haber quedado extinta la entidad CAEN, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de las dependencias, adscripciones o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios, que establece la fusión por absorción de Centro de Altos Estudios Nacionales – CAEN al Ministerio de Defensa.
- 3.20 En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48.De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".
(El subrayado es nuestro)

- 3.21 Por otro lado, el artículo 32 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM:

"Artículo 32.- Fusión

Es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual uno o más órganos, Ministerios, Organismos públicos, programas, proyectos, fondos, comisiones, o cualquier entidad del Estado, se integran a otra existente denominada absorbente. Origina la extinción de las entidades u órganos absorbidos."

(Subrayado agregado)

- 3.22 Por tanto, el Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN como organismo público ejecutor esta extinto, en tanto que fue absorbido por el Ministerio de Defensa; por lo que, legalmente no se puede establecer su "restitución"; en consecuencia, esta disposición contraviene lo establecido en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y por lo tanto también contraviene el principio de coherencia normativa, generando confusión.

Falta de sustento en la Exposición de Motivos

- 3.23 Dentro de este contexto, debemos mencionar que 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.
- 3.24 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁷ 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"*.
- 3.25 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.
- 3.26 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.
- 3.27 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"*⁸. 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 general⁹.
- 3.28 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"*¹⁰.
- 3.29 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobre-regulación, "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"*¹¹.

⁷ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁹ 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.

¹⁰ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹¹ 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)

- 3.30 Ahora bien, de conformidad con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública en la Exposición de Motivos no se considera la participación de las entidades públicas en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, con la finalidad que se encuentre la solución más idónea al problema identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial; por lo que, la referida propuesta legislativa no cuenta con una debida fundamentación conforme a lo dispuesto en la normativa citada.

Posible Generación de Gasto Público

- 3.31 Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, le corresponde al Presidente de la República *"Administrar la Hacienda Pública"*. Asimismo, la Constitución Política del Perú establece en su artículo 79 que:

"Restricciones en el Gasto Público"

*Artículo 79.- Los representantes del Congreso de la República **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

(...)". (Énfasis agregado)

- 3.32 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).

- 3.33 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.
- 3.34 Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha emitido opinión señalando que *"(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto"¹². Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es*

¹² Exp. N° 007-2012-PI/TC

competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública"¹³, tal y como ya se encuentra previamente señalado líneas arriba.

- 3.35 Asimismo, señala *"contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación."*; *"en tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...)".*¹⁴
- 3.36 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.
- 3.37 En este orden, lo planteado en el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor, **resulta no viable**, dado que, al estar extinto el Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN como organismo público ejecutor, se estaría disponiendo su nueva organización como tal, lo cual evidentemente demandaría gasto público para el funcionamiento de los órganos que le correspondería implementar como organismo público; y el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gasto público, debido a que vulnera la restricción dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.
- 3.38 Finalmente, el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor, contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa¹⁵, y el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, motivo por el cual mediante el Oficio Múltiple N° D001728-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Presidencia de 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 dicha Comisión.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable** el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR, Ley que deroga el literal A) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM y restituye al Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN, la condición de organismo público ejecutor.

¹³ Artículo 118 de la Constitución Política del Perú, numeral 17, Atribuciones y Obligaciones del Presidente de la República.

¹⁴ Exp. N° 007-2012-PI/TC

¹⁵ **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.



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"

- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 2762/2022-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio Múltiple N° D001728-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Presidencia de 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 dicha Comisión.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el Informe N° D000346-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública 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

cc.: