



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



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: 01.04.2022 18:11:21 -05:00

Lima, 01 de Abril del 2022

INFORME N° D000469-2022-PCM-OGAJ

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° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Referencia : a) Oficio N° 1245-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 905-2021-2022-CDNOIDALCD/CR(PL1277)
c) Memorando N° 162 -2022-SGP

Fecha Elaboración: 01 de abril de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, "Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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".

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° 1277/2021-CR, "Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista José Daniel Williams Zapata,



Firmado digitalmente por
HERRERA JERI Danitza Mercedes
FAU 2016899926 soft
Motivo: Day V B
Fecha: 01.04.2022 17:59:34 -05:00

- integrante del Grupo Parlamentario “Avanza País”; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 2.2 A través del Oficio N° 905-2021-2022-CDNOIDALCD/CR(PL1277 y el Oficio N° 1245-2021-2022/CDRGLMGE-CR el Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contras las Drogas y la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 A través del Memorando N° D000162-2022-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000098-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 2.4 En sesión de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contras las Drogas de fecha 18 de marzo de 2022, se aprobó un dictamen sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, el mismo que contiene un texto sustitutorio denominado “Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros”.
- 2.5 Mediante el Oficio Múltiple N° D000502-2022-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° 1277/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que emitan sean remitidas directamente a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contras las Drogas y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.6 Mediante Oficio Múltiple N° 00003-2022-MINDEF/DM de fecha 30 de marzo de 2022, el Ministerio de Defensa remite a la presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, el Informe Legal N° 00335-2022-MINDEF/SG-OGAJ a través del cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.

III. ANÁLISIS:

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 **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley”.

³ **Artículo 69.** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos”.

- 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° 1277/2021-CR, conforme a su artículo 1 y 2, propone la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional -SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de fortalecer el Sistema de Defensa Nacional:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros a fin de fortalecer el Sistema de Defensa Nacional.

Artículo 2.- Adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional a la Presidencia de Consejo de Ministros.

Apruébese la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional- SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros."

- 3.3 El artículo 3 del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, establece lo siguiente:

"Artículo 3.- Dejar sin efecto el literal c del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que, aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Se deja sin efecto el literal c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que, aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia de Consejo de Ministros, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

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

- 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".*

- 3.4 En la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa *"Se concluye que, las funciones de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA asumidas por la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional -UGEDESINA, exceden el ámbito de competencia del Sector Defensa; por lo que, corresponde ubicar a esta entidad responsable de la gestión y articulación del Sistema de Defensa Nacional en todo el territorio nacional, como organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía administrativa, funcional y económica de acuerdo a ley, con el objeto que pueda lograr una efectiva articulación y coordinación multisectorial e intergubernamental, debiendo estar dotada de autonomía administrativa suficiente que le permita cumplir adecuadamente sus funciones"*.

- 3.5 Asimismo, el Texto Sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contras las Drogas de fecha 18 de marzo de 2022, recaído en el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, contiene dos artículos con el siguiente texto:

“Artículo 1. Adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA
Adscribase la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 2. Exoneración del tercer párrafo del artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Exonérese a la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”.

En tal sentido, al mantener el referido Texto Sustitutorio en lo sustancial el contenido de la Propuesta original del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, y teniendo en cuenta que las observaciones de la Secretaría de Gestión Pública y la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, que se desarrollan a continuación, también resultan aplicables a dicho Texto Sustitutorio, se hará referencia solo al Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública (SGP)

- 3.6 Mediante Memorando N° D000162-2022-PCM-SGP, la SGP remite el Informe N° D000098-2022-PCM-SSAP, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR; concluyendo en la **viabilidad** de este, en atención a lo siguiente:

“III. ANÁLISIS

(...)

3.1 *El PL propone la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la PCM a fin de fortalecer el Sistema de Defensa Nacional (artículo 2), así como deja sin efecto el literal c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias a la PCM.*

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 *La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), norma de desarrollo constitucional, **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su numeral 2 del 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 En el artículo 28 de la LOPE se precisa que los organismos públicos se encuentran adscritos a un Ministerio, y el proceso de reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se **acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**; en el mismo sentido se establece en el artículo 13 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (en adelante, LMMGE), agregando que dicho cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro se efectúa previa opinión favorable de la SGP, lo señalado se reafirma en el artículo 37 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.
- 3.5 De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para efectuar la adscripción de un organismo público dentro del ámbito de un Ministerio constituye en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya aprobación es dada en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, esto es vía decreto supremo, no pudiendo este delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia"; por tanto, **es el propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.**
- 3.6 Interpretar lo contrario vulneraría uno de los principios fundamentales de la forma de Gobierno que asumió el Estado Peruano denominado "Principio de Separación de Poderes", toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas.
- 3.7 De lo expuesto, se advierte que resulta no viable el PL, por cuanto la adscripción constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, al formalizarse y ejecutarse dentro de su ámbito, siendo que no se requiere norma con rango de Ley para llevar a cabo dicho mecanismo de reforma; además, actualmente, no existe el SEDENA, como organismo público como es que se creó mediante Decreto Legislativo N° 1131, **toda vez que esta instancia se fusionó, vía absorción, en el Ministerio de Defensa con lo cual se extinguió**, ello de conformidad a lo establecido en el artículo 32 de los LOE, subsistiendo sólo las funciones que dicha instancia realizaba las mismas que pasaron a ser vistas por el Ministerio absorbente; por lo que, resulta materialmente imposible se pretenda adscribir a la PCM una instancia que no existe organizacionalmente.
- 3.8 A mayor abundamiento, la LOPE, en su artículo 17, precisa que la PCM es el ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, y de la coordinación con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. Asimismo, a diferencia de un ministerio que sus competencias y funciones se encuentra precisado en una Ley de Organización y Funciones, **la propia LOPE señala que la organización y funciones de la PCM se regula mediante decreto supremo con la única formalidad del voto aprobatorio del Consejo de Ministros.**

- 3.9 *Es así que, mediante Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, se aprobó la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, estableciendo, en su artículo 3, como materias de su competencia la modernización de la gestión pública, ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, transformación digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias asignadas en la propia LOPE vinculadas a la coordinación.*
- 3.10 *En ese sentido, así se pretenda, bajo cualquier mecanismo de reforma de la estructura del Estado, que las funciones sobre defensa nacional (que antes lo tenía asignado el SEDENA y que fueron fusionadas al Ministerio de Defensa) pase a ser asignadas a la PCM, esto no procedería toda vez que dichas funciones no guardan vinculación directa, por afinidad, con las materias que tiene asignado la PCM razón por el cual no se podrían integrar a este último, constituyendo este en un criterio para determinar el diseño y estructura de la Administración Pública establecida en el literal c) del artículo 6 de la LMMGE.*

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACION:

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, modificando el artículo 2 del decreto Supremo N° 061-2016-PCM, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- 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 de adscripción de organismos públicos a un Ministerio, que se materializa mediante decreto supremo conforme lo establece la LOPE.*
 - No se requiere norma con rango de Ley para que el Poder Ejecutivo pueda llevar a cabo el mecanismo de reforma denominado adscripción, siendo que con la propuesta legislativa se vulneraría el Principio de Separación de Poderes, debido que un Poder del Estado no puede determinar el funcionamiento y organización de otro Poder del Estado.*
 - Actualmente no existe el SEDENA como una instancia organizacional, debido que este se extinguió producto de la fusión efectuada con el Ministerio de Defensa, subsistiendo sólo las funciones que realizaba y que, ahora, los ejecuta el Ministerio absorbente; por lo que resulta materialmente imposible se pretenda "adscribir" a la PCM una instancia organizacional que no existe.*
 - Las funciones que efectuaba el SEDENA (vinculadas a la materia de defensa nacional), y que hoy los realiza el Ministerio de Defensa, no guardan vinculación con las materias que tiene asignada la PCM, no cumpliéndose con el criterio de afinidad para poder este último asumir dichas funciones mediante cualquier mecanismo de reforma del Estado.*
 - El Poder Legislativo, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de proyectos de ley, debería incorporar y hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta. (...)."*

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

Sobre la extinción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA

- 3.7 Mediante Decreto Legislativo N° 1131 se creó la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA como organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, constituyéndose como la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, con competencia en todo el territorio nacional.
- 3.8 Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM el SEDENA se fusiono, vía absorción, en el Ministerio de Defensa:

“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. (...)***

- 3.9 Al respecto, el artículo 32 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, señala lo siguiente:

“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 integra a otra existente denominada absorbente. Origina la extinción de las entidades u órganos absorbidos”.

- 3.10 En ese contexto, la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA se extinguió, y el Ministerio de Defensa asumió las funciones respectivas. De lo señalado se desprende que resulta materialmente imposible adscribir a la Presidencia de Consejo de Ministros una instancia que no existe organizacionalmente.

Sobre la posible vulneración al principio de separación de poderes

- 3.11 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”.

- 3.12 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°)

(...)"

- 3.13 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

(...)

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

(El subrayado es nuestro)

- 3.14 Cabe señalar, que el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al cambio de adscripción de los organismos públicos, establece lo siguiente:

"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.

(...)"

(el subrayado es nuestro)

- 3.15 En lo relacionado con la organización de las entidades del Estado, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, señala lo siguiente:

"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.

(...)"

(el subrayado y resaltado es nuestro)

3.16 Asimismo, el artículo 37 de los Lineamientos de Organización del Estado señalan que:

"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".

3.17 Respecto a las facultades normativas del Presidente de la República, el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y el numeral 3 del artículo 11 de la Ley N° 29158 regulan la emisión de decretos supremos, en los siguientes términos:

"Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

8. *Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones".*

"Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:

(...)

3. **Decretos Supremos.-** *Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.*

Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte".

3.18 Conforme al marco normativo citado, sin perjuicio de lo señalado respecto a la extinción de la SEDENA en mérito a la fusión por absorción en el Ministerio de Defensa, cabe señalar que el cambio de la adscripción de un organismo público es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que se

realiza vía decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; motivo por el cual, se colige que el Proyecto de Ley bajo análisis, al disponer un cambio de adscripción en el ámbito del Poder Ejecutivo, vulneraría el principio de separación de poderes y el principio de competencia.

- 3.19 Asimismo, el artículo 3 de la iniciativa legislativa materia de análisis, al modificar el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM dejando sin efecto el literal c) de su artículo 2, que aprueba la fusión por absorción de la SEDENA en el Ministerio de Defensa, también vulnera el Principio de Separación de Poderes y el Principio de Competencia, por cuanto de conformidad con la normativa citada, corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República, aprobar y, en consecuencia, modificar y dejar sin efecto decretos supremos.

Sobre la afectación al principio de coherencia normativa

- 3.20 Respecto a las competencias de la Presidencia de Consejo de Ministros, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el artículo 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones establecen, lo siguiente:

“Artículo 17.- Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.”

“Artículo 3.- Competencias y Funciones Generales

La Presidencia del Consejo de Ministros ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: Modernización de la Gestión Pública, Ética Pública, Integridad y Lucha contra la corrupción, Desarrollo Territorial, Descentralización, Demarcación Territorial, Diálogo y Concertación Social, Transformación Digital, Comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y la coordinación de las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, y la sociedad civil, y las demás competencias que le asigne la ley. (...).”

- 3.21 En ese sentido, respecto a lo planteado por el Proyecto de Ley bajo análisis, es preciso señalar que, conforme a lo manifestado por la Secretaría de Gestión Pública, las funciones que tenía el SEDENA, y que actualmente se encuentran a cargo del Ministerio de Defensa, no guardan relación con las materias de competencia de la Presidencia de Consejo de Ministros, no cumpliéndose con el criterio de afinidad para asumir las funciones mediante cualquier mecanismo de reforma del Estado.
- 3.22 Asimismo, el Proyecto de Ley, al establecer la adscripción de la SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, no guarda coherencia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni los Lineamientos de Organización del Estado, que regulan la fusión por absorción, ni con el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que dispuso la fusión por absorción del SEDENA en el Ministerio de Defensa, ocasionándose su extinción.

- 3.23 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)

- 3.24 Por tanto, como consecuencia de contravenir las normas citadas, el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR también contraviene el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración las funciones que tenía la SEDENA y las asignadas a la Presidencia del Consejo de Ministros; así como, la extinción de la SEDENA en mérito a la fusión por absorción en el Ministerio de Defensa, razón por la cual, la adscripción de la SEDENA (instancia que no existe organizacionalmente) a la Presidencia de Consejo de Ministros, resulta jurídicamente imposible.
- 3.25 Sin perjuicio de lo señalado, es importante mencionar que el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en el Decreto Legislativo N° 1134, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa⁴ y en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas⁵.

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° 1277/2021-CR, "Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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".

⁴ 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.

⁵ "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. (...)".



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*

- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa y Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio Múltiple N° D00502-2022-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República; precisando que, las opiniones que emitan sean remitidas directamente a las referidas Comisiones Congresales. Asimismo, mediante Oficio Múltiple N° 00003-2022-MINDEF/DM el Ministerio de Defensa remite a las referidas comisiones congresales el Informe Legal N° 00335-2022-MINDEF/SG-OGAJ, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D000098-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 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 General

Secretaría de Coordinación

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



Firmado digitalmente por GARCIA
DIAZ Cecilia Del Pilar FAU
2016899926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03.03.2022 16:15:55 -05:00

Lima, 03 de Marzo del 2022

OFICIO MULTIPLE N° D000502-2022-PCM-SC

Señores

Javier Erasmo Carmelo Ramos
Secretario General
Ministerio de Defensa

Kitty Elisa Trinidad Guerrero
Secretaria General
Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 1277/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 1245-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 905-2021-2022-CDNOIDALCD/CR
c) Memorando N° D000443-2022-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia a) y b), a través de los cuales la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 1277/2021-CR Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM 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.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia c), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 1277/2021-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 y a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 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://sgdcudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: MO4BWPF





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: 15.03.2022 14:23:19 -05:00

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

Lima, 15 de Marzo del 2022

INFORME N° D000098-2022-PCM-SSAP

A : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

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

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que propone adscribir la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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

Referencia : a) Oficio N° 905-2021-2022-CDNOIDALCD/CR(PL1277)
b) Proveído N° D004857-2022-PCM-SG
c) Memorando N° D000442-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 15 de marzo 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), el Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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 traslada a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, 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 Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de

Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.



Firmado digitalmente por SULLCA
MAQUERA Jose Luis FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15.03.2022 12:31:48 -05:00

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.

- 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 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

- 3.1 El PL propone la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la PCM a fin de fortalecer el Sistema de Defensa Nacional (artículo 2), así como deja sin efecto el literal c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias a la PCM.
- 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 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), norma de desarrollo constitucional², **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su numeral 2 del 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 En el artículo 28 de la LOPE³ se precisa que los organismos públicos se encuentran adscritos a un Ministerio, y el proceso de reorganización, fusión, cambio de dependencia o **adscripción se**

² 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).

³ Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
"Artículo 28.- Naturaleza

Los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. (...).

Están adscritos a un Ministerio (...).

acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; en el mismo sentido se establece en el artículo 13 de la Ley N° 27658⁴, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (en adelante, LMMGE), agregando que dicho cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro se efectúa previa opinión favorable de la SGP, lo señalado se reafirma en el artículo 37 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM⁵.

- 3.5 De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para efectuar la adscripción de un organismo público dentro del ámbito de un Ministerio constituye en una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya aprobación es dada en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, esto es vía decreto supremo, no pudiendo este delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia"; por tanto, es el **propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.**
- 3.6 Interpretar lo contrario vulneraría uno de los principios fundamentales de la forma de Gobierno que asumió el Estado Peruano denominado "Principio de Separación de Poderes", toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar cómo llevara a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas.
- 3.7 De lo expuesto, se advierte que resulta no viable el PL, por cuanto la adscripción constituye una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, al formalizarse y ejecutarse dentro de su ámbito, siendo que no se requiere norma con rango de Ley para llevar a cabo dicho mecanismo de reforma; además, actualmente, no existe el SEDENA, como organismo público como es que se creó mediante Decreto Legislativo N° 1131, **toda vez que esta instancia se fusionó⁶, vía absorción, en el Ministerio de Defensa con lo cual se extinguió**, ello de conformidad a lo establecido en el artículo 32 de los LOE⁷, subsistiendo sólo las funciones que dicha instancia realizaba las mismas que pasaron a ser vistas por el Ministerio absorbente; por lo que, resulta materialmente imposible se pretenda adscribir a la PCM una instancia que no existe organizacionalmente.
- 3.8 A mayor abundamiento, la LOPE, en su artículo 17, precisa que la PCM es el ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, y de la coordinación

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

⁴ Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
"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.

(...)"

⁵ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado
"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".

⁶ Fusión que se realizó mediante Decreto Supremo N° 061-2016-PCM.

⁷ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado
"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**". (Resaltado nuestro)

con los demás Poderes del Estado, organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. Asimismo, a diferencia de un ministerio que sus competencias y funciones se encuentra precisado en una Ley de Organización y Funciones, **la propia LOPE señala que la organización y funciones de la PCM se regula mediante decreto supremo** con la única formalidad del voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

- 3.9 Es así que, mediante Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, se aprobó la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, estableciendo, en su artículo 3, como materias de su competencia la modernización de la gestión pública, ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, transformación digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo y las demás competencias asignadas en la propia LOPE vinculadas a la coordinación.
- 3.10 En ese sentido, así se pretenda, bajo cualquier mecanismo de reforma de la estructura del Estado, que las funciones sobre defensa nacional (que antes lo tenía asignado el SEDENA y que fueron fusionadas al Ministerio de Defensa) pase a ser asignadas a la PCM, esto no procedería toda vez que dichas funciones no guardan vinculación directa, por afinidad, con las materias que tiene asignado la PCM razón por el cual no se podrían integrar a este último, constituyendo este en un criterio para determinar el diseño y estructura de la Administración Pública establecida en el literal c) del artículo 6 de la LMMGE⁸.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, modificando el artículo 2 del decreto Supremo N° 061-2016-PCM, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- 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 de adscripción de organismos públicos a un Ministerio, que se materializa mediante decreto supremo conforme lo establece la LOPE.
 - No se requiere norma con rango de Ley para que el Poder Ejecutivo pueda llevar a cabo el mecanismo de reforma denominado adscripción, siendo que con la propuesta legislativa se vulneraría el Principio de Separación de Poderes, debido que un Poder del Estado no puede determinar el funcionamiento y organización de otro Poder del Estado.
 - Actualmente no existe el SEDENA como una instancia organizacional, debido que este se extinguió producto de la fusión efectuada con el Ministerio de Defensa, subsistiendo sólo las funciones que realizaba y que, ahora, los ejecuta el Ministerio absorbente; por lo que resulta materialmente imposible se pretenda "adscribir" a la PCM una instancia organizacional que no existe.

⁸ Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

"Artículo 6.- Criterios de diseño y estructura de la Administración Pública

El diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por los siguientes criterios:

(...)

c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.

(...)"



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*

- d) Las funciones que efectuaba el SEDENA (vinculadas a la materia de defensa nacional), y que hoy los realiza el Ministerio de Defensa, no guardan vinculación con las materias que tiene asignada la PCM, no cumpliéndose con el criterio de afinidad para poder este último asumir dichas funciones mediante cualquier mecanismo de reforma del Estado.
 - e) El Poder Legislativo, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de proyectos de ley, debería incorporar y hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema publico identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.
- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el PL versa sobre una materia vinculada a la defensa nacional se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión del Ministerio de Defensa.
- 4.3 De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, se recomienda, de corresponder, registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, así como remitirlo a la Oficina de Asesoría Jurídica de la PCM, 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

Ministerio de Defensa

Despacho Ministerial



Firmado digitalmente por:
GAMDIÁ ARRASCUE Jose
Luis FAU 20131307038 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/03/2022 11:34:45-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 30 de marzo del 2022

OFICIO MULTIPLE N° 00003-2022-MINDEF/DM

Señora Congresista

NORMA YARROW LUMBRERAS

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

Señor Congresista

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-

Asunto : Opinión Legal sobre Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR

Referencia : Oficio Múltiple N° D000502-2022-PCM-SC
Oficio N° 1246-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el documento de la referencia con el cual la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada el pedido de opinión solicitada por sus despachos congresales, sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, Ley que adscribe la Secretaria de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia de Consejo de Ministros-PCM, modificando el artículo 2 de Decreto Supremo N° 061-2016-PCM 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.

Con relación a ello, téngase presente el Informe Legal N° 00335-2022-MINDEF/SG-OGAJ con el que la Oficina General de Asesoría Jurídica emite la opinión legal requerida, la misma que se remite para su conocimiento y fines correspondientes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS GAVIDIA ARRASCUE

Ministro de Defensa

C.C PCM

HT 1270847



PERÚ

Ministerio de Defensa

Secretaría General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
TORRICO HUERTA Jose Luis
FAU 20131387038 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2022 16:30:41-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

INFORME LEGAL N° 00335-2022-MINDEF/SG-OGAJ

PARA : Javier Erasmo Carmelo Ramos
Secretario General

DE : José Luis Torrico Huerta
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Informe Legal sobre Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR

REFERENCIA : a) Oficio N° 905-2021-2022- CDNOIDALCD/CR
b) Oficio N° 1245-2021-2022-CDRGLMGE-CR
c) Oficio N° 1246-2021-2022-CDRGLMGE-CR (H.T. 07033-2022)
d) Oficio Múltiple N° D000502-2022-PCM-SC (HT 006873-2022)

FECHA : Lima, 22 de marzo del 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 905-2021-2022- CDNOIDALCD/CR, de 23 de febrero de 2022, el Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República solicita al Presidente del Consejo de Ministros emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, denominado "*Ley que adscribe a la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM*".
- 1.2 Con Memorandum N° D000443-2022-PCM-OGAJ, de 02 de marzo de 2022, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros opinó que se traslade el Oficio N° 905-2021-2022- CDNOIDALCD/CR al Ministerio de Defensa y al Ministerio de Economía y Finanzas.
- 1.3 Con Oficio N° 1245-2021-2022-CDRGLMGE-CR, de 25 de febrero de 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Presidente del Consejo de Ministros emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.4 Con Oficio Múltiple N° D000502-2022-PCM-SC, de 03 de marzo de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministro de Defensa que emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, y que responda directamente el Oficio N° 905-2021-2022- CDNOIDALCD/CR y el Oficio N° 1245-2021-2022-CDRGLMGE-CR, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.



Siempre
con el pueblo



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 1.5 Con Oficio N° 1246-2021-2022-CDRGLMGE-CR, ingresado en el Ministerio de Defensa el 07 de marzo de 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministro de Defensa emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.6 Con Oficio N° 00265-2022-MINDEF/SG-OGAJ, de 07 de marzo de 2022, esta Oficina General solicita a la Coordinación Ejecutiva de la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional (UGESIDENA) que emita opinión técnica sobre sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.7 Con Oficio N° 00266-2022-MINDEF/SG-OGAJ, de 07 de marzo de 2022, esta Oficina General solicita a la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto que emita opinión técnica sobre sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.8 Con Oficio N° 00267-2022-MINDEF/SG-OGAJ, de 07 de marzo de 2022, esta Oficina General solicita a la Dirección General de Política y Estrategia que emita opinión técnica sobre sobre el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.9 Mediante Informe N° 003-2022-MINDEF/VRD-DGPP-DIDOM, de 10 de marzo de 2022, la Dirección de Desarrollo Organizacional y Modernización informa a la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto lo siguiente: "(...) la aprobación del Proyecto de Ley 1277-2021/CR, no tendría mayores implicancias en la estructura organizacional del Ministerio de Defensa y solo conllevaría a la desactivación de la UGESIDENA sin mayores afectaciones organizacionales al MINDEF".
- 1.10 Con Oficio N° 00479-2022-MINDEF/VRD-DGPP-DIDOM, de 10 de marzo de 2022, la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica el Informe N° 003-2022-MINDEF/VRD-DGPP-DIDOM.
- 1.11 Mediante Informe N° 003-2022-MINDEF/SE-COSEDENA, de 10 de marzo de 2022, el Coordinador de la Secretaría del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional informa al Secretario del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y Coordinador Ejecutivo de la Unidad Funcional del Sistema de Defensa Nacional que: "Las funciones de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA asumidas por la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional – UGESIDENA, exceden al ámbito de la competencia del Sector Defensa; por lo que, corresponde ubicar a esta entidad responsable de la gestión y articulación del Sistema de Defensa Nacional como organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto que pueda lograr una efectiva articulación y coordinación multisectorial e intergubernamental, dotada de autonomía administrativa suficiente que le permita cumplir adecuadamente sus funciones". En tal sentido, a través del Informe N° 003-2022-MINDEF/SE-COSEDENA, se emite opinión favorable respecto al Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.
- 1.12 Con Oficio N° 00186-2022-MINDEF/VPD-UGESIDENA, de 11 de marzo de 2022, el Coordinador Ejecutivo de la Unidad Funcional del Sistema de Defensa Nacional se dirige al Despacho del Viceministro de Políticas para la Defensa con el objeto de emitir "opinión favorable con relación al Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- 1.13 Con Oficio N° 00178-2022-MINDEF/VPD, de 16 de marzo de 2022, el Despacho del Viceministro de Políticas para la Defensa remite al Secretario General el Informe N° 003-2022-MINDEF/SE-COSEDENA y el Oficio N° 00186-2022-MINDEF/VPD-UGESIDENA.
- 1.14 Con Informe Técnico N° 00006-2022-MINDEF/VPD-DIGEPE, de 14 de marzo de 2022, la Dirección General de Política y Estrategia informa al Despacho del Viceministro de Políticas para la Defensa que las funciones del SEDENA asumidas por la UGESIDENA "exceden el ámbito de competencia del sector Defensa; por lo que, corresponde ubicar a esta entidad responsable de la gestión y articulación del Sistema de Defensa Nacional como organismo adscrito a la PCM, con el objeto que pueda lograr una efectiva articulación y coordinación multisectorial e intergubernamental, dotada de autonomía administrativa suficiente que le permita cumplir adecuadamente sus funciones".
- 1.15 Con Oficio N°147-2022-MINDEF/VPD-DIGEPE-DIPPED, de 14 de marzo de 2022, la Dirección General de Política y Estrategia remite al Despacho del Viceministro de Políticas para la Defensa el Informe Técnico N° 00006-2022-MINDEF/VPD-DIGEPE. A su vez, el Despacho del Viceministro de Políticas para la Defensa remite a la Secretaría General el referido informe técnico a través del sistema de trámite documentario.

II. ANÁLISIS

Competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.1 La Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano responsable de asesorar en materia jurídico-legal a la Alta Dirección, órganos de la entidad y órganos ejecutores del Sector Defensa que lo soliciten, emitiendo opinión legal, analizando la legislación sectorial y pronunciándose sobre la legalidad de los actos remitidos para su revisión, de conformidad con lo establecido por el artículo 29 del Reglamento de Organización y Funciones¹.

Sobre la estructura y contenido del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR

- 2.2 El Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR contiene tres artículos. El artículo 1 establece en este proyecto normativo tiene por objeto "la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros a fin de fortalecer el Sistema de Defensa Nacional".
- 2.3 El artículo 2 del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR dispone lo siguiente: "Apruébese la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional - SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros".
- 2.4 Al respecto, esta Oficina General coincide con la siguiente opinión técnica de la Dirección de Desarrollo Organizacional y Modernización de la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto:

*"3.11.6 (...) es pertinente hacer presente que; **como producto de la Fusión por Absorción de la SEDENA en el MINDEF, actualmente dicha entidad no existe como persona jurídica, no se encuentra como pliego presupuestal y por ende no está dentro del marco presupuestal del Estado, no tiene infraestructura física (local), no tiene estructura***

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, en adelante, el ROF.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

orgánica, tampoco estructura funcional, logística, bienes patrimoniales y menos planta de personal; en la medida que es una entidad extinta, ya que la normativa vigente señala que la fusión por absorción da como resultado la extinción de la entidad absorbida, tal como lo señala la "Metodología de Evaluación de Continuidad de Organismos Públicos Ejecutores, Programas y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 143-2021-PCM, de fecha 22 de julio de 2021 (...)

3.11.7 En este contexto, esta Dirección considera que, desde el punto de vista técnico, organizacional y funcional, no resultaría factible adscribir a la SEDENA del MINDEF a la PCM, en la medida que dicha entidad ya no existe (...)

- 2.5 En tal sentido, consideramos que no resulta jurídicamente posible aprobar "la adscripción de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros", toda vez que dicha entidad se extinguió de manera inmediata al ser absorbida por el Ministerio de Defensa. Es decir, los efectos del literal c. del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM fueron inmediatos, tanto en cuanto a la absorción de las funciones de la SEDENA por parte del Ministerio de Defensa, como en cuanto a la extinción de la referida entidad.
- 2.6 Por otra parte, el artículo 3 del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR "deja sin efecto el literal c. del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM" y, posteriormente, modifica el referido artículo del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, señalando que éste: "quedará redactado de la siguiente manera:
- Artículo 2.- Fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros en diversos ministerios*
- 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".*
- 2.7 Sobre el particular, debemos indicar que al haberse extinguido la SEDENA de manera inmediata por aplicación del literal c. del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, el hecho que se deje sin efecto o que se elimine la referida norma no puede generar efectos retroactivos en el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, la consecuencia jurídica del artículo 3 del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR sería únicamente que el Ministerio de Defensa dejase de asumir las funciones propias de la SEDENA (que ahora asume el Ministerio de Defensa a través de la UGESIDENA). En tal sentido, el artículo 3 tendría efectos para el Ministerio de Defensa porque tendría que desactivar la UGESIDENA, pero no podría "revivir" o "reactivar" una entidad que ya se extinguió, porque ello implicaría aplicar de manera retroactiva el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, lo cual es jurídicamente inviable.
- 2.8 En virtud de lo expuesto y considerando la importancia del problema que el proyecto normativo busca solucionar, esta Oficina General considera que alguna de las comisiones dictaminadoras del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR podría evaluar la posibilidad de crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA. Sin embargo, debemos advertir que dicha evaluación tendría que



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

meritar, entre otros aspectos, la posible aplicación de la restricción al gasto público que establece el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.²

Sobre la facultad legislativa de los congresistas de la República

- 2.9 El artículo 107 de la Constitución Política del Estado establece que los congresistas *"tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes"*. Asimismo, el artículo 4 del Reglamento del Congreso señala que *"la función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento"*. En tal sentido, debemos señalar que el presente proyecto normativo ha sido presentado por el congresista José Daniel Williams Zapata en ejercicio legítimo de su prerrogativa constitucional.
- 2.10 Por otro lado, el artículo 105 de la Constitución Política del Estado señala que *"ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso"*. Por su parte, el artículo 73 del Reglamento del Congreso establece que las etapas del procedimiento legislativo son las siguientes: a) iniciativa legislativa; b) estudio en comisiones; c) publicación de dictámenes; d) debate en el pleno; e) aprobación por doble votación; y f) promulgación. Sobre el particular, debemos señalar que el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR se encuentra en la etapa de estudio por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República; y por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado³.

Sobre los requisitos y presentación de proposiciones legislativas

- 2.11 El artículo 75 del Reglamento del Congreso establece que: *"Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental"*.

Sobre el particular, debemos indicar lo siguiente:

- a) La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR cumple con identificar la problemática jurídica y social que dicho proyecto normativo busca solucionar. En ese sentido, el proyecto normativo señala lo siguiente:

"Las funciones de la SEDENA asumidas por la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa Nacional – UGESIDENA por su dimensión, naturaleza y características, están estrechamente vinculadas

² "Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

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

³ Al respecto, véase: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1277>



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

con las acciones en los campos no militares para la Seguridad y Defensa Nacional, cuyo desarrollo precisa realizar actividades funcionales de alcance nacional, gestión de políticas y estrategias de articulación de carácter transversal de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, lo que demanda contar con niveles de autonomía y poder de decisión que, propiamente por su condición no tiene la UGESIDENA."⁴

Sobre el particular, conviene señalar que los informes técnicos elaborados por la Dirección General de Política y Estrategia – DIGEPE y por la Coordinación de Secretaría del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional – COSEDENA han expresado también la existencia del problema que busca solucionar el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR.

- b) La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR identifica insuficientemente el efecto de la vigencia de la propuesta normativa sobre la legislación nacional⁵, toda vez que el hecho de dejar sin efecto el literal c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM -o incluso el hecho de modificar dicha norma- no puede revivir retroactivamente una entidad pública que se extinguió de manera inmediata en el momento mismo en que entró en vigencia el referido decreto supremo.
- c) Respecto al análisis costo-beneficio debemos indicar que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR cumple con indicar los beneficios de la normativa; sin embargo, en la línea de lo señalado en el numeral 2.8 del presente análisis, consideramos necesario que se determine si la aprobación de la norma no generará gastos adicionales al Tesoro Público, previa evaluación de la posibilidad de crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA, teniendo en cuenta que, por mandato constitucional, no sería factible impulsar una iniciativa legislativa proveniente del Congreso que incremente el gasto público, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Sobre los requisitos especiales de proposiciones legislativas presentadas por congresistas de la República

2.12 Respecto al cumplimiento de los requisitos especiales que establece el artículo 76 del Reglamento del Congreso para los proyectos de ley presentados por congresistas, debemos indicar lo siguiente:

- a) El Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR cuenta con el respaldo de ocho congresistas del Grupo Parlamentario Avanza País⁶, por lo que cumple con lo dispuesto en el inciso 2.2) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, el cual establece que las proposiciones de ley que presentan los congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: *"de no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios (...)"*.

⁴ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, pp. 15 - 16.

⁵ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, p. 18.

⁶ Williams Zapata, José Daniel; Caverro Alva, Alejandro Enrique; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Yarrow Lumbreras, Norma Martina; Gonzáles Delgado, Diana Carolina; Córdova Lobatón, María Jessica; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; y Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- b) Se verifica que el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR no versa sobre ninguna de las siguientes materias: viajes al exterior del Presidente de la República, prórroga de estado de sitio, aprobación de tratados internacionales, autorización de ingreso de tropas extranjeras, declaración de guerra ni firma de la paz. En tal sentido, el proyecto normativo cumple con lo dispuesto en el literal b) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso; el cual establece que las proposiciones de ley que presentan los congresistas "*(...) no pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz (...)*".
- c) No constituye copia de otro proyecto de ley, por lo que cumple el requisito establecido en el literal d) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso; el cual establece que las proposiciones de ley que presentan los congresistas "*(...) no pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso (...)*".
- d) La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR consigna de manera expresa que este proyecto normativo "*se ha formulado en concordancia con lo establecido en la Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional*", la cual está referida a la Política de Seguridad Nacional. En tal sentido, el proyecto normativo cumple con lo dispuesto en el literal e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso; el cual establece que las proposiciones de ley que presentan los congresistas "*deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional (...)*".

III. CONCLUSION

Por lo expuesto, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1277/2021-CR, denominado "*Ley que adscribe a la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional – SEDENA a la Presidencia del Consejo de Ministros modificando el artículo 2 del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM*", debe ser reevaluado, teniendo en consideración lo señalado en los numerales 2.3 a 2.8. y literales b) y c) del numeral 2.11 del análisis precedente.

IV. RECOMENDACION

Se recomienda incorporar el presente Informe Legal en los documentos de respuesta que se remitan a la Presidencia de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República en atención al oficio de la referencia a); y a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en atención a los oficios de referencia b) y c).

Sin otro particular, es todo cuanto tengo por informar.



PERÚ

Ministerio de Defensa

Secretaría General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

José Luis Torrico Huerta
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Defensa

