



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

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

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

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

Asunto : Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944.

Referencia : Oficio N° 0858 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, XX de enero de 2022

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, relacionado al Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944.

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° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, corresponde a la iniciativa presentada por el Congresista Flavio Cruz Mamani, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

---

<sup>1</sup> **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

- 2.2 A través del Oficio N° 0858 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el precitado Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944; el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3 Con Oficio N° D010987-2021-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, 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° 00857/2021-CR tiene por objeto crear la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, como órgano académico encargado de la formación inicial y especialización del personal docente.

El artículo 6 del Proyecto de Ley establece que la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional será un órgano dependiente del Vice Ministerio de Educación Básica, siendo el órgano técnico y académico responsable de la capacitación institucional, de los docentes aspirantes a los cargos del Área de Gestión Institucional.

La Primera Disposición Complementaria Final establece que la aplicación de la Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego del Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

- 3.3 La Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley, señala que los docentes que resultan designados en los diferentes cargos del área de gestión institucional, asumen dichos cargos sin una formación especializada, no cuentan con una formación en liderazgo administrativo. Un buen dominio de estas competencias permite realizar de manera eficaz las tareas y prácticas administrativas encaminadas hacia el logro de los objetivos institucionales. También presentan

<sup>2</sup> **Artículo 96.** - Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

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

<sup>3</sup> **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

(...)

debilidades en el liderazgo pedagógico que está centrado en la organización de buenas prácticas pedagógicas y en la contribución al incremento de los resultados del aprendizaje. En mérito a la problemática expuesta, surge la necesidad de garantizar el buen desempeño de los docentes que ocupan los diferentes cargos del área de gestión institucional durante el periodo de ejercicio del cargo, para cuyo efecto se debe fortalecer sus competencias administrativas y pedagógicas a través de la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional, ya que los diversos estudios señalan que el liderazgo pedagógico de las autoridades educativas es el segundo factor de influencia en los logros de aprendizaje de los estudiantes.

### **Opinión de la Secretaría de Gestión Pública**

- 3.4 Mediante el Informe N° D000326-2021-PCM-SSAP la Subsecretaría de Administración Pública, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública, emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, en los siguientes terminos:

#### **“III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

*3.1 El Proyecto de Ley N° 857/2021-CR, que propone crear la Escuela Nacional de Aspirantes a cargo del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, es inviable por las siguientes consideraciones:*

- a) La creación de la Escuela Nacional de Aspirantes a cargo del Área de Gestión Institucional como una unidad de organización del Ministerio de Educación transgrede las normas de organización del Estado.*
- b) La creación de una unidad de organización que plantea el PL, configura una iniciativa que implica gasto público, lo cual infringe la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.*

*3.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración las materias que desarrolla el proyecto de ley se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión técnica al Ministerio de Educación.”*

### **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica**

#### **Vulneración al Principio de Separación de Poderes**

- 3.2 Al respecto, debemos señalar que, 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:

*“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)*

- 3.3 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)

- 3.4 En el marco del citado principio constitucional, que sustenta la atribución del Poder Ejecutivo de ejercer competencias de manera exclusiva conforme se ha indicado anteriormente, se tiene que, los Ministerios son organismos del poder ejecutivo y el ámbito de competencia y su estructura se establecen en la Ley de Organizaciones y Funciones y sus Reglamentos de Organización y Funciones son aprobados mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, considerando los criterios<sup>4</sup> para el diseño organizacional, establecidos en el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado:

**"Ministerios**

**Artículo 22.- Definición y constitución**

*22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.*

*22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.*

*22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.*

*22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

*22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros."*

- 3.5 En consecuencia, de conformidad con lo manifestado por la Secretaría de Gestión Pública, el Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, **no resultaría viable**, en tanto que propone la modificación de la organización de un organismo del Poder Ejecutivo, cuando conforme al marco legal detallado en este informe, dicha modificación debe ser a iniciativa del Poder Ejecutivo.

**Vulneración a la restricción de Iniciativa de Gasto**

- 3.16 De otro lado, debemos señalar que, si bien, la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley establece que la aplicación de la Ley se financia con cargo al presupuesto

**<sup>4</sup> Artículo 6.- Criterios de análisis para el diseño organizacional**

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

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

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

institucional del pliego del Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales al tesoro público; no obstante, de aprobarse la ley, la implementación del nuevo organismo requerirá que se destinen los recursos adicionales necesarios.

- 3.17 Al respecto, el Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, podría vulnerar la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, contenida en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú que establece lo siguiente:

*"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)

- 3.18 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).

- 3.19 Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

*"(...)*

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto**, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)* (Énfasis agregado).

- 3.20 En ese contexto, y en la línea de lo opinado por la Secretaría de Gestión Pública, el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto; por lo que, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que el Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, **es no viable**.



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*

3.5 Por otro lado, el Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, Ley que crea la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el marco de la Ley N° 29944, contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 31224, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación<sup>5</sup> y Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>6</sup>, respectivamente; motivo por el cual, mediante el Oficio N° D010987-2021-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 Por lo expuesto, **no es viable** el Proyecto de Ley N° 00857/2021-CR, que propone crear la Escuela Nacional de Aspirantes a Cargos del Área de Gestión Institucional en el Marco de la Ley 29944.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° D010987-2021-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 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que se emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe y el Informe N° D000326-2021-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.:

---

##### <sup>5</sup> Artículo 4. Ámbito de competencia

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

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

<sup>6</sup> Artículo 5, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 325

**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".