



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

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

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

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

Asunto : Opinión respecto del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, aprobado por Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Referencia : a) Memorando N° D000307-2022-PCM-OGAJ
b) Oficio N° 0765-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Miraflores, 22 de febrero de 2022.

Me dirijo a usted a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el Oficio N° 0765-2021-2022/CDRGLMGE-CR de la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión sobre el "Texto Sustitutorio del *Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias*".
- 1.2. Asimismo, con Memorando N° D000307-2022-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, se solicita a la Secretaría de Gestión Pública, la opinión respecto del proyecto de ley en mención.

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 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.

¹ Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.



- 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 Considerando lo señalado hasta este punto, a la SGP le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley remitido por el Congreso de la República, sólo respecto a las materias de su competencia.

III. ANALISIS

- 3.1. El *Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que crea el Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias* es una iniciativa de congresistas del grupo parlamentario Nuevo Perú. Es decir, la propuesta constituye una iniciativa del Poder Legislativo.

Asimismo, de la revisión del Sistema de Expediente Virtual Parlamentario del portal web del Congreso de la República, se observa que la iniciativa legislativa materia de análisis cuenta con Dictamen del 11 de enero del 2022 de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

En ese sentido, el presente análisis se realiza conforme a la fórmula legal desarrollada en el Texto Sustitutorio aprobado por dicho Dictamen, la cual denomina a la iniciativa legislativa como: "*Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias*".

- 3.2. Si bien la propuesta del Texto Sustitutorio solo dispone que se "declara de interés nacional" la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias, con la finalidad de conservar, investigar, difundir y promocionar las lenguas indígenas u originarias de nuestro país. Cabe referir que en el Texto Sustitutorio se señala que de acuerdo al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas tribales se recuerda a los Estados la importancia del lenguaje de los pueblos indígenas u originarios en su cultura y en su forma de vida, por ello, considera conveniente llamar la atención del Poder Ejecutivo para que haga efectiva la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias adscrito al Ministerio de Cultura; se advierte que, dicha exhortación que realiza el Poder Legislativo incidiría en las competencias sectoriales del Ministerio encargado de la materia, en su calidad de rector.

Al respecto, conforme al numeral 1 del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución. Por lo tanto, corresponde al propio Poder Ejecutivo, y no otro a Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias para la implementación de sus planes y políticas públicas.

Asimismo, conforme al numeral 4 del artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se precisa que es función de los Ministros de Estado, proponer la organización interna de su Ministerio, en su calidad de responsable político de la conducción de su sector o sectores del Poder Ejecutivo.



En ese sentido, se advierte que, toda exhortación que se realice para la creación de una nueva entidad dentro de un Sector del Poder Ejecutivo, incidirá en el planeamiento estratégico sectorial y las competencias rectoras del Ministerio en el cual se encontraría adscrito, más aún considerando que solo los Ministros de Estado son los responsables políticos de la conducción de su Sector.

- 3.3. El artículo único del Texto Sustitutorio señala que la iniciativa legislativa tiene por objeto declarar de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias adscrito al Ministerio de Cultura.

Sobre el particular, la Segunda Disposición Complementaria y Final de la *Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*, señala que la creación de cualquier entidad del Estado requiere la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM (referido a propuestas de creación de entidades del sector público), precisa que la opinión técnica previa de la PCM se realiza a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Respecto de la naturaleza organizacional del Instituto, se observa que la propuesta normativa, señala que éste se encontraría adscrita al Ministerio de Cultura; por lo tanto, se deduce que el "Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias" tiene naturaleza de "Organismo Público", considerando que el artículo 36 de los *Lineamientos de Organización del Estado*, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificatorias, define a la "adscripción" como un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se asigna y vincula un "Organismo Público" a un Ministerio en particular.

En ese sentido, respecto de la propuesta, el primer párrafo del artículo 28, de la *Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, señala expresamente que "los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo".

Por lo tanto, considerando que se pretendería crear un Organismo Público, se advierte que el artículo 28, de la *Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, prescribe que los Organismos Públicos se crean y disuelven por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, y no por otro Poder del Estado.

- 3.4. Como se ha señalado anteriormente, el proyecto de ley contiene iniciativas que son de competencia del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo, como son la creación de Organismos Públicos.

En ese sentido, cabe recordar que el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma de desarrollo constitucional), referido al Principio de Competencia, establece expresamente que "el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

Lo señalado en el párrafo anterior, entra en concordancia con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, por el cual se señala que en el Estado Peruano, el Gobierno se organiza bajo el Principio de Separación de Poderes, estableciéndose en el inciso 3 del artículo 118 de la norma fundamental, que corresponde al Presidente de la República la dirección de la Política General del Gobierno, y por lo tanto, se encarga la conducción de la Administración Pública Central al Poder Ejecutivo.

- 3.5. De otro lado, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79 del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, los representantes ante



el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Similar idea se desarrolla en el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, cuando dispone que las proposiciones de ley de los parlamentarios no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

- 3.6. Al respecto, Enrique Bernalles Ballesteros señaló que esta prohibición de gasto público por parte de los congresistas tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal². Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sentado la misma posición en diversas sentencias, señalando lo siguiente:

"Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar³."

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

"Así, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo concerniente de su propio presupuesto. Una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública - que comprende lo relativo al presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad y abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del sector público y gestión fiscal de los recursos humanos. Esta disposición se relaciona con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, pero también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal."⁴

- 3.8. En ese sentido, si bien el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República, prohíben la generación de gasto público en las iniciativas que formulen los parlamentarios; el presente proyecto de ley del Poder Legislativo ha optado por una fórmula legal declarativa que promueve la creación de un instituto; sin embargo, se advierte que, de materializarse dicha exhortación, la implementación del nuevo Organismo Público tendría incidencia presupuestaria, dado que su creación demandaría recursos humanos, infraestructura, logística, entre otros.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, al *"Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 757/2021-CR, Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias"*, **es no viable** por las siguientes consideraciones:

² BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: RAO editores, quinta edición, 199, p. 64.

³ El Tribunal Constitucional ha sentado esta posición en diferentes sentencias, así tenemos que ha señalado esta posición en la sentencia del expediente N° 0032-2008-PI/TC, fundamento 16; sentencia del expediente N° 007-2012-PI/TC, fundamento 30 y sentencia del expediente N° 008-2015-PI/TC, fundamento 40.

⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. *Sentencia del expediente N° 016-2020-PI*, fundamento N° 20.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

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

- a) Toda propuesta de creación de una nueva entidad que formará parte de un determinado Sector del Poder Ejecutivo, incide en el planeamiento estratégico sectorial del Ministerio al cual estaría adscrito, considerando que solo los Ministros de Estado son los responsables políticos de la conducción de su Sector. Asimismo, la creación de cualquier entidad del Estado requiere la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Gestión Pública).
 - b) De la revisión de la fórmula legal, se deduce que la naturaleza organizacional del Instituto que se pretende crear sería de "Organismo Público", el cual es una entidad desconcentrada del Poder Ejecutivo que se encuentra adscrito a un Ministerio; éste se crea y disuelve por ley a iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.
 - c) Asimismo, se advierte que, de concretarse la implementación del Instituto, se incidiría en la generación de gasto público, considerando que la propuesta implica a su vez, la creación de un nuevo pliego presupuestal.
- 4.2. De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
Subsecretaria de Administración Pública
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sgp/ssap/jfrp