

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

## COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA Período Anual de Sesiones 2023-2024

### DICTAMEN 44

Señor presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación de la Presidente de la República<sup>1</sup> a la Autógrafa<sup>2</sup> derivada del **Proyecto de Ley 2286/2021-CR**<sup>3</sup>, mediante el cual se propone la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Octava Sesión Extraordinaria, del 29 de mayo de 2024, realizada en la **modalidad mixta**, en la sala “Carlos Torres y Torres Lara” del edificio “Víctor Raúl Haya de la Torres” del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>4</sup> de video conferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **UNANIMIDAD** aprobar<sup>5</sup> el dictamen recaído en las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa, acordando proponer al Pleno del Congreso de la República un **NUEVO PROYECTO** a la Autógrafa de la *Ley que declara de interés nacional la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*, como resultado de las observaciones formuladas por la Presidente de la República, **con el voto A FAVOR (9) de los congresistas:** *Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP); Ramírez García, Tania Estefany (FP); Vázquez Vela, Lucinda (BMCN); Agüero Gutiérrez, María Antonieta (PL); Córdova Lobatón, María Jessica (Av.P); López Morales, Jeny Luz (FP); Torres Salinas Rosío (APP); Palacios Huamán Margot (PL); y, Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP).*

---

<sup>1</sup> Remitida con Oficio N° 382-2022-PR, de fecha 13 de diciembre de 2022.

<sup>2</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTk0OTA=/pdf>

<sup>3</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk0Mzg=/pdf>

<sup>4</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

<sup>5</sup> Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por **UNANIMIDAD**, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

Presentaron licencia (3) para la presente sesión las señoras congresistas: *Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (CD-JPP)*; *Portero López, Hilda Marleny (AP)*; y, el señor congresista *Muñante Barrios, Alejandro (RP)*.

**No estuvieron presentes (2) durante el proceso de votación las señoras congresista:** *Juárez Calle, Heidy Lisbeth (PP)* y *Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP)*.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes

El **Proyecto de Ley 2286/2021-CR** presentado por el grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa de la congresista **Francis Jhasmina Paredes Castro**, mediante el cual se propuso la *Ley que declare de preferente interés nacional y necesidad pública la creación de la sociedad de beneficencia pública de la provincia de Coronel Portillo*, ingresó al Área de Trámite Documentario el 07 de junio de 2022, fue decretado a la Comisión de Mujer y Familia el 09 del mismo mes, como única comisión dictaminadora.

Con fecha 13 de julio de 2022, la Junta de Portavoces acordó<sup>6</sup> la exoneración de dictamen de la Comisión de Mujer y la ampliación de agenda:

Con fecha 15 de julio de 2022, la presidenta de la Comisión de Mujer y Familia del Periodo Anual de Sesiones 2021-2022 presentó un texto sustitutorio<sup>7</sup>.

Con fecha 03 de noviembre de 2022, puesto al voto el texto sustitutorio fue aprobado con **99 votos a favor, sin votos en contra ni en abstención**. En la misma sesión plenaria se produjo la exoneración de la segunda votación con 98 votos a favor, sin votos en contra ni en abstención.

La Autógrafa de Ley fue remitida al Poder Ejecutivo el 18 de noviembre de 2022. Posteriormente, la Presidenta de la República en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución Política formuló observaciones a la Autógrafa de Ley, mediante Oficio N° 382-2022-PR<sup>8</sup>, el cual fue remitido al Congreso de la República el 13 de diciembre de 2022.

<sup>6</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjMwODg=/pdf>

<sup>7</sup> [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyMjI4/pdf/PL%201978%20\(NUEVO%2011-54%20H\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyMjI4/pdf/PL%201978%20(NUEVO%2011-54%20H))

<sup>8</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjMzMTE=/pdf>

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

El 13 de diciembre de 2022 la Comisión de Mujer y Familia recibió el citado oficio que contiene las observaciones del Poder Ejecutivo para su respectivo pronunciamiento.

## **b. Aspectos procesales**

De conformidad con la Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR, de fecha 26 de octubre de 2022, sobre las formas alternativas de pronunciamiento del Congreso de la República, y por ende de las comisiones ordinarias, que pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas, la Comisión puede pronunciarse con arreglo a las alternativas siguientes:

### **“Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley**

#### **Artículo 79-A**

Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

- a) **Dictamen de allanamiento:** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) **Dictamen de insistencia:** Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.  
Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- c) **Nuevo proyecto:** Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali".

1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo".

En el presente caso, la Comisión de Mujer y Familia acordó optar por un **NUEVO PROYECTO** frente las observaciones de la Presidenta de la República, debido a que se han **aceptado las observaciones del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo se han incorporado nuevas disposiciones y modificado el texto originario de la autógrafa**, de acuerdo a las razones que se señalan en el presente dictamen.

## II. OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Las observaciones formuladas por la Presidencia de la República, señalan lo siguiente:

### **Afectación al principio constitucional de separación de poderes y de competencia**

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

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

En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú dispone:

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

Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali".

De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que "*la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución*"<sup>9</sup>. (Énfasis agregado)

De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

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

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura<sup>10</sup>.

Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley 29158, que señala lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 0005-2007-PUTC. Fundamento Jurídico 6.

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 0023-2003-AITC. Fundamento Jurídico 5.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali".

**"Artículo VI. Principio de competencia**

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

Asimismo, el artículo 35 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece lo siguiente:

**"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones**

*Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.*

*Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.*

*Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:*

1. **Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;**
2. Su conformación;
3. El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;
4. Su objeto y las funciones que se les asignan;
5. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,
6. El período de su existencia, de ser el caso." (Énfasis agregado)

Por su parte, el artículo 36 de la citada Ley, dispone que las Comisiones pueden ser de tres tipos:

**"1. Comisiones Sectoriales.-** Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por **resolución ministerial** del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.

**2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.-** Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante **resolución suprema** refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali".

**3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.-** *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas" (Énfasis agregado)*

De conformidad con la normativa citada, **la creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, cualquiera sea su tipo, constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado, competencia que no la puede delegar ni transferir a otro (Poder del Estado)**, no requiriendo de una ley ya que la creación de dichos órganos colegiados se aprueba mediante normas de competencia del Ejecutivo (Decreto Supremo, Resolución Suprema o Resolución Ministerial). En tal sentido, **la Autógrafa de Ley bajo análisis, al autorizar en su artículo 2 al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a conformar una Comisión de trabajo conjuntamente con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo para impulsar la creación de la Beneficencia Pública en la mencionada provincia, regula aspectos de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.**

Asimismo, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia, establece lo siguiente:

En tal sentido, corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, determinar si finalmente se crea o no una Sociedad de Beneficencia, por lo que **el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, al condicionar al referido Ministerio la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali, incide en aspectos de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.**

Por lo expuesto, **la Autógrafa de Ley, al ser una iniciativa del Congreso de la República que afecta competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, contraviene el Principio de Separación de Poderes**, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley 29158.

### **Posible iniciativa de gasto**

Desde el punto de vista estrictamente presupuestal, se formula observación a **la Autógrafa de Ley materia de análisis, debido a que sus artículos 1, 2 y 3, disponen acciones que implicarían mayores gastos a los previstos en los presupuestos institucionales de los pliegos Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y**

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la "Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali".

**Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**, en tanto se propone lo siguiente: i) impulsar la creación de la Sociedad de Beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali, a fin de contribuir de manera complementaria a prestar servicios de protección social de interés público a las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad en dicha provincia, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia, ii) autorizar al MIMP a conformar una comisión de trabajo conjuntamente con la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo para que, de acuerdo a las competencias de ambas entidades, impulsen la creación de la señalada Sociedad de Beneficencia, y iii) que las actividades de la comisión de trabajo, establecida en el artículo 2 de dicha Autógrafa de Ley, será con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades mencionadas.

En línea a lo señalado en el numeral precedente, cabe mencionar que el análisis costo - beneficio de **la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 2286/2021-CR antecedente de la Autógrafa de Ley, no contiene una evaluación presupuestal que permita dimensionar los gastos que implicarían las acciones o medidas necesarias para la implementación y cumplimiento de la señalada Autógrafa**, ni se demuestra que las entidades públicas involucradas cuentan con los recursos suficientes para dicho financiamiento, no solo en el Año Fiscal 2022, sino también, para los siguientes años fiscales, lo cual, podría generar demandas adicionales al Tesoro Público.

En ese sentido, **la Autógrafa de Ley contravendría las reglas para la estabilidad presupuestaria**, según lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, toda vez que no se demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su implementación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, aprobado mediante la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022; asimismo, contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440.

Finalmente, dado que la Autógrafa de Ley tiene como antecedente un Proyecto de Ley de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

### III. MARCO NORMATIVO

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Decreto Legislativo 1411**, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia.
- **Decreto Legislativo 1440**, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- **Ley 31365**, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.
- **Ley 31366**, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

### IV. ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA

El Poder Ejecutivo ha realizado observación a la Autógrafa derivada del **Proyecto de Ley 2286/2021-CR**, mediante el cual se propone la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*, por las siguientes consideraciones:

- a. La primera observación planteada por el Poder Ejecutivo se centra en la afectación al principio constitucional de separación de poderes y de competencia. El Poder Ejecutivo argumenta que la Autógrafa de Ley contraviene el principio de supremacía de la Constitución y el principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú. Según esta observación, la Autógrafa de Ley incurre en una invasión de competencias que son exclusivas del Poder Ejecutivo, particularmente en lo que respecta a la creación y administración de entidades como las Sociedades de Beneficencia, que según el decreto legislativo que las regula, solo pueden ser creadas y modificadas por el Poder Ejecutivo.
- b. La segunda observación planteada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley es sobre la posible iniciativa de gasto público que la ley podría generar. Esta observación se basa en que la Autógrafa propone acciones que podrían implicar mayores gastos para la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), sin una evaluación presupuestal adecuada que dimensione estos gastos ni demostración de que las entidades públicas involucradas cuenten con los recursos necesarios para financiar estas actividades. Lo que implicaría también una violación de los principios de equilibrio presupuestario y estabilidad financiera, puesto que los

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

antecedentes del Proyecto de Ley 2286/2021-CR no incluye una evaluación detallada del impacto presupuestal ni garantiza la disponibilidad de recursos financieros necesarios para implementar las medidas propuestas, lo cual es un requisito crucial según las leyes presupuestarias vigentes en Perú.

### **EVALUACIÓN DE LA PRIMERA OBSERVACIÓN:**

Respecto de la primera observación planteada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley, **la Comisión de Mujer y Familia reconoce y valida la preocupación sobre la afectación al principio de separación de poderes y de competencia en la que incurrió el Congreso de la República** al aprobar el Proyecto de Ley 2286/2021-CR.

La observación del Poder Ejecutivo subraya un aspecto crucial en el marco jurídico peruano, el cual establece que cada Poder del Estado debe actuar dentro de las competencias que expresamente le confiere la Constitución Política del Perú. **Al proponer la creación de una entidad como la Sociedad de Beneficencia de la provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali, el Congreso de la República incursionaría en funciones que son exclusivamente ejecutivas**, según lo estipulado por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y normas relacionadas.

Tal como indica la observación del Poder Ejecutivo, la Autógrafa de la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali* **entraría en conflicto con el artículo 43 de la Constitución Política del Perú y con el principio de competencia establecido en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**. Este principio sostiene que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas sin asumir funciones y atribuciones que corresponden a otros niveles de gobierno o poderes del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias que la supremacía constitucional garantiza que la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, asegurando que ninguna norma legal, incluyendo las leyes emitidas por el Congreso de la República, puede contravenir los preceptos y principios establecidos en la misma.

Dado que la Autógrafa de la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali* afecta directamente la organización y competencia del Poder Ejecutivo, colegimos que **la observación es válida y merece ser ACEPTADA**. Sin embargo, la Comisión de Mujer y Familia reconoce la importancia de la intención detrás del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, que busca mejorar la protección social en Coronel Portillo, especialmente para grupos vulnerables, a través de una beneficencia pública.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

Por lo tanto, concluimos **ACEPTANDO** la primera observación del Poder Ejecutivo y se propondrá un **NUEVO TEXTO** que respete la separación de poderes y las competencias de cada órgano del Estado. El nuevo texto, de carácter declarativo, buscará lograr los objetivos de protección social de manera que no se infrinjan los principios constitucionales de separación de poderes y competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, asegurando una colaboración intergubernamental y multisectorial que esté en conformidad con la legislación vigente.

### **EVALUACIÓN DE LA SEGUNDA OBSERVACIÓN:**

Respecto de la segunda observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley, se abordan cuestiones fundamentales relacionadas con la iniciativa de gasto y las implicaciones presupuestarias que el proyecto podría conllevar.

Esta observación señala que la Autógrafa de la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali* generaría nuevas obligaciones financieras que no han sido adecuadamente evaluadas ni justificadas en términos de su impacto presupuestario. **El artículo 79 de la Constitución Política del Perú estipula que los representantes ante el Congreso de la República no tienen la iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, excepto en lo referente a su propio presupuesto. Esta disposición constitucional busca asegurar la sostenibilidad fiscal y evitar la generación de compromisos financieros que excedan las capacidades del Estado.

La Autógrafa de la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*, **al proponer la creación de la Sociedad de Beneficencia de Coronel Portillo y asignar funciones y recursos para esta nueva entidad, podría implicar un aumento significativo del gasto público**. Este aumento no ha sido acompañado de una evaluación de impacto financiero detallada ni de la demostración de la disponibilidad de recursos, lo cual es esencial para cumplir con las normativas de responsabilidad fiscal y presupuestaria vigentes.

Asimismo, la observación del Ejecutivo destaca **la falta de compatibilidad de la Autógrafa de Ley con los principios de equilibrio presupuestario y estabilidad financiera**. En efecto, la **Ley 31366**, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, estipula que cualquier propuesta legislativa que implique gastos debe demostrar la disponibilidad de créditos presupuestarios y no debe afectar negativamente el presupuesto del sector público.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

El análisis fiscal es crucial para prevenir desbalances que puedan afectar la estabilidad económica del país. **La ausencia de este análisis en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, sugiere una potencial contravención a estos principios, lo que podría resultar en presiones indebidas sobre el Tesoro Público y comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado.**

En ese sentido, **la Comisión de Mujer y Familia reconoce la validez de las preocupaciones expresadas por el Poder Ejecutivo en relación con las implicaciones fiscales y presupuestarias** de la Autógrafa de la *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*, por lo que se **ACEPTA** la segunda observación.

No obstante, sin perjuicio de lo expresado, se propondrá un **NUEVO TEXTO** que respete los límites de iniciativa de gasto establecidos por la Constitución y las leyes, asegurando que cualquier nueva obligación financiera sea acompañada de estudios de impacto económico y presupuestario detallados. Esto garantizará que el proyecto no solo cumpla con los requerimientos legales y fiscales, sino que también sea viable y sostenible en el largo plazo. El nuevo texto a proponer será de carácter declarativo, por lo tanto, no será necesario realizar una evaluación de la viabilidad financiera y las fuentes de financiamiento, en línea con las políticas de responsabilidad fiscal del Estado peruano.

## V. PROPUESTA DE NUEVO PROYECTO

El propósito del Congreso de la República al aprobar el Proyecto de Ley 2286/2021-CR, *Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali*, para la creación de la Sociedad de Beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali está claramente orientado a fortalecer la protección social en la región. El Congreso busca establecer una entidad que pueda ofrecer servicios de apoyo complementarios específicamente diseñados para grupos vulnerables como niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, y personas adultas mayores que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad.

El proyecto legislativo tiene como objetivo abordar las necesidades sociales de estos grupos a través de la creación de una estructura organizacional dedicada, la Sociedad de Beneficencia, que operaría bajo los parámetros establecidos por el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia. Este decreto regula las sociedades de beneficencia en términos de su naturaleza

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

jurídica, funciones, y estructura orgánica, lo que sugiere un enfoque estructurado y bien definido para la gestión y entrega de servicios de protección social.

La ley también contempla la formación de una comisión de trabajo en colaboración con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, lo que indica un enfoque colaborativo entre diferentes niveles de gobierno para asegurar la efectividad de la implementación de la ley. Además, especifica que el financiamiento de las actividades relacionadas con la comisión de trabajo debe realizarse sin incurrir en gastos adicionales para el tesoro público, lo cual refleja una preocupación por la sostenibilidad fiscal de la iniciativa.

En suma, el Congreso persigue crear una entidad local que pueda responder de manera efectiva y eficiente a las necesidades específicas de protección social de la población vulnerable en Coronel Portillo, fomentando una mejor calidad de vida y mayor seguridad para estos grupos dentro de la comunidad.

Entonces, para hacerla viable, **la Comisión de Mujer y Familia propone un nuevo texto, manteniendo el espíritu del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la Ley que declara de interés nacional la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali.** El nuevo texto para la creación de la Sociedad de Beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali debe presentar un enfoque sustancialmente diferente al abordar las observaciones del Poder Ejecutivo.

Aquí se detalla cómo se estructurará esta nueva propuesta y cómo se abordan las preocupaciones previas del Ejecutivo:

1. **Redacción simplificada:** El texto debe simplificarse a una declaración de interés nacional. Esto significa que el Congreso de la República reconoce y promueve la importancia de la creación de esta entidad, pero sin establecer mecanismos específicos o detallados en la ley.
2. **Enfoque en la declaración de interés nacional:** Al declarar la creación de la Sociedad de Beneficencia como de interés nacional, el Congreso de la República sitúa este proyecto dentro de una categoría que reconoce su importancia para el bienestar público sin dictar específicamente cómo se debe establecer o administrar, dejando esas decisiones a las entidades competentes.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

3. **Flexibilidad en la implementación:** El nuevo texto deberá incluir una disposición complementaria final que otorgue flexibilidad al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y a la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo para evaluar e implementar las acciones necesarias dentro de sus competencias existentes. Esto significará que cualquier acción para establecer la sociedad de beneficencia se llevará a cabo respetando las estructuras y limitaciones competenciales existentes, lo que aborda directamente la preocupación del Ejecutivo sobre la invasión de competencias.
4. **Superar las observaciones del Poder Ejecutivo:** El nuevo texto debe superar las preocupaciones del Ejecutivo respecto a la violación de la separación de poderes y la competencia, ya que no debe imponer obligaciones directas al Poder Ejecutivo ni establecer mecanismos que podrían considerarse una invasión de sus competencias. Además, no se debe especificar o mandar gastos concretos, también evitar los problemas relacionados con la iniciativa de gasto.

Finalmente, para que no quede dudas, si bien es cierto que ya se ha determinado que sí es necesario abordar las observaciones del Poder Ejecutivo a través de una norma declarativa, en ese sentido, corresponde fundamentar **¿por qué se propone, en este caso, una declaración de interés nacional? y ¿cuáles son sus implicancias?**

Hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y *“consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país”*. Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, es a través de las normas declarativas hacer un llamado de atención al Poder Ejecutivo para intervenir en distintas provincias, distritos y regiones del país, para resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos, declarados de interés nacional, de necesidad y utilidad pública una determinada intervención. **Dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales y de la población trabajar en su implementación.**

Por otro lado, **¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas?** El Ministerio de Economía y Finanzas es el ministerio que se opone reiteradamente a las normas declarativas, sustentando que dichas propuestas legislativas vulnerarían la Constitución Política del Perú respecto a: i) el principio de separación de poderes (Artículo 43); ii) a la prohibición de los parlamentarios de crear, ni aumentar el gasto público (Artículo 79); y, al principio de equilibrio presupuestario (Artículo 78).

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas omite el análisis realizado por el órgano jurídico del mismo Poder Ejecutivo, es decir del análisis realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuanto a las normas de naturaleza declarativa.

Nos referimos a la **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando que *“Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo; no generan impacto económico en el presupuesto estatal**, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad”*. [Resaltado es nuestro]

Asimismo, el **Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ**, del 10 de abril de 2013, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que *“solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda”*; además, *“las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional **deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales**, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.”*

En ese sentido, la Comisión de Mujer y Familia, está habilitada para proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad y utilidad pública e interés nacional, siempre

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

que la “propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos”.

Por lo tanto, la Comisión de Mujer y Familia establece que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. La exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere. En este caso, se exhortará al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a los Gobiernos Regionales, a los Gobiernos Locales y a los demás sectores a efectos de que puedan concretar la creación de la Sociedad de Beneficencia en la provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali.

En ese sentido, conforme a lo antes indicado, la Comisión concluye que la declaración de interés nacional de la creación de la Sociedad de Beneficencia en la provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali, propuesta con **NUEVO TEXTO**, debe aprobarse, estando además, alineado con la **Política de Estado** número 11, que tiene por objeto la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, así también con la política número 16, que tiene por objeto el Fortalecimiento de la Familia, Promoción y protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud; también con las siguientes políticas: la **Política Nacional de Igualdad de Género** que tiene como prioridad Prevención de la violencia contra las mujeres en todo su ciclo de vida; y la **Política Nacional para Niñas, Niños y Adolescentes** que tiene como prioridad el Fortalecimiento de las familias: Familias igualitarias libres de violencia.

Por lo expuesto, la Comisión de Mujer y Familia, estando habilitada para aprobar una ley declarativa, ratifica la necesidad de emitir una norma que impulse la creación de la Sociedad de Beneficencia en la provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali, para ofrecer servicios de apoyo complementarios específicamente diseñados para grupos vulnerables como niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, y personas adultas mayores que enfrentan situaciones de riesgo o vulnerabilidad.

## VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, habiéndose aceptado las observaciones del Poder Ejecutivo y, al mismo tiempo, habiéndose incorporado nuevas

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

**disposiciones no relacionadas con dichas observaciones**, ni de fondo ni de forma, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República incorporado con Resolución Legislativa del Congreso 003-20225-2023-CR, respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo, recomienda un **NUEVO PROYECTO** (nuevo texto) a la Autógrafa de Ley (derivada del **Proyecto de Ley 2286/2021-CR**), mediante el cual se propone la **Ley que declara de interés nacional la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali**, con el siguiente texto legal:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA  
SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA PROVINCIA DE CORONEL  
PORTILLO, EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI**

**Artículo único. Declaración de interés nacional**

Se declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali, a fin de contribuir de manera complementaria en la prestación de servicios de protección social a niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad en dicha provincia.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA. Implementación de acciones**

En el marco de la declaración de interés nacional establecido en el artículo único y en caso de ejecutarse el objeto de dicha declaración, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo considerarán evaluar e implementar, en el marco de sus competencias, las acciones pertinentes a fin de crear la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali.

Dese cuenta,  
Sala de Sesiones del Congreso de la República  
Lima, 29 de mayo de 2024.

Dictamen de **NUEVO PROYECTO** recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa derivada del Proyecto de Ley 2286/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali”.

[Siguen firmas ... ]