

Lima, 16 de Diciembre de 2025

OFICIO N° 1100-PO-2025-2026-CJDH-P/CR

Señor
JOSUE GUTIERREZ CONDOR
Defensor del Pueblo
Presente. -

Asunto: Pedido de opinión del Proyecto de Ley **13532/2025-CR**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y solicitarle tenga a bien emitir su opinión técnico legal y/o sugerencias, respecto del Proyecto de Ley **13532/2025-CR, PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA IGUALDAD REMUNERATIVA EN LOS EQUIPOS MULTIDISCIPLINARIOS DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA A VÍCTIMAS Y TESTIGOS DEL MINISTERIO PÚBLICO**” presentado por el congresista Guido Bellido Ugarte, opinión que será de mucha utilidad para el estudio y análisis de la citada proposición legislativa que realizará esta comisión dictaminadora.

El proyecto de ley mencionado podrá ser descargado mediante el siguiente enlace:
<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2OTEy/pdf>

Sin otro particular y agradeciendo anticipadamente su atención, aprovecho la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/12/2025 15:15:25-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0011-2026-DP/AAESP

Opinión sobre diversos proyectos de ley que proponen el aumento de los ingresos del personal al servicio del Estado

I.- Antecedentes

Mediante Oficios n° 918 y 969-2025-2026-CDRGLMGE-CR y Oficio n° 892-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, 1089-PO-2025-2026-CJDH-P/CR y 1100-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, la presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remiten para opinión los siguiente Proyectos de Ley:

N°	Proyecto de Ley	Título	Contenido
1	12754/2025-CR	Ley que fortalece la negociación colectiva en el sector público a partir de la disposición oportuna de la información sobre el espacio fiscal correspondiente.	Busca fijar la fecha en que se emitirá del Informe Final de Estado Situacional de la Administración Financiera del Sector Público emitido por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.
2	12888/2025-CR	Ley que establece la equidad en la asignación de aguinaldos y bonificación por escolaridad para los trabajadores del sector público.	Pretende elevar aguinaldos y bonificación por escolaridad a una Remuneración Mínima Vital.
3	13178/2025-CR	Ley que autoriza la actualización de la escala remunerativa de los trabajadores del programa nacional de centros juveniles (PRONACEJ) regulado por el decreto legislativo 728, ley marco del empleo público.	Busca elevar las remuneraciones de personal al servicio del Estado.
4	13506/2025-CR	Ley que autoriza la aprobación de una nueva escala remunerativa del personal bajo el régimen del Decreto Legislativo n.º 728 de la Junta Nacional de Justicia.	Pretende elevar las remuneraciones de personal al servicio del Estado.
5	13532/2025-CR	Ley que garantiza la igualdad remunerativa en los equipos multidisciplinarios del programa de asistencia a víctimas y testigos del ministerio público.	Busca elevar las remuneraciones de personal al servicio del Estado, bajo el nombre de "nivelación".

II.- Análisis

1. Funciones específicas del Ministerio de Economía y Finanzas en materia presupuestal

En consonancia con los principios presupuestales contenidos en la Constitución Política del Perú, debemos precisar que el Sistema Nacional de Presupuesto Público, regulado por

el Decreto Legislativo n° 1440, se encuentra a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Sistema Nacional de Presupuesto Público se encarga de definir el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las Entidades Públicas, en el marco del ciclo presupuestal constitucional esbozado en los artículos 78 y 80 de la Constitución Política.

Por lo antedicho, el artículo 5, sub numeral 5, del numeral 5.2 del Decreto Legislativo n° 1440, asigna a la Dirección General de Presupuesto Público la función de emitir opinión autorizada en materia presupuestaria de manera exclusiva y excluyente en el Sector Público.

En este marco, la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo n° 1440 establece que:

“Todo dispositivo con rango de ley o reglamento que de manera general o particular se vincule a materia presupuestal debe gestionarse necesariamente a través del Ministerio de Economía y Finanzas”.

En el caso de los Proyectos de Ley n° 12754, 12888, 13178, 13506 y 13532/2025-CR, no se advierte que se haya cumplido con lo previsto en la señalada disposición complementaria final.

2. La prohibición de iniciativa del gasto público

De lo anterior, se puede advertir que es una preocupación del Estado peruano el control del gasto público. En este sentido, el artículo 79 de la Constitución Política, expresamente, ha establecido que:

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

En dicha línea, el artículo 76 numeral 2 literal a) del Reglamento del Congreso de la República, establece que las proposiciones de ley:

“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 (...)”. (El resaltado es nuestro).

Sobre la prohibición de iniciativa de gasto establecida a los Congresistas de la República, también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional¹ (TC), señalando que:

“18. (...), la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal (...)”. (El resaltado es nuestro).

Asimismo, se ha precisado respecto a la administración de la hacienda pública que:

“16. (...) la Constitución Política establece en el numeral 17 del artículo 118, que corresponde al Poder Ejecutivo la administración de la hacienda pública, y este”.

¹ Tribunal Constitucional (2020). Sentencia 1041/2020 del Pleno de fecha 15 de diciembre de 2020, recaída en el Expediente n° 00011-2020-PI/TC

Tribunal ha ratificado la naturaleza exclusiva de dicha competencia (cfr. sentencia emitida en el Expediente 00002-2013-CC/TC, fundamento 10)². (El resaltado es nuestro).

En esa línea, a fin de que los proyectos de ley que contemplen gastos públicos resulten válidos, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

“34. (...) el Poder Legislativo necesita de la participación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa legislativa que promueva, si es que esta implica creación o aumento del gasto público”³. (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República y a lo señalado por el Tribunal Constitucional, **para que las iniciativas legislativas vinculadas a materia presupuestal y financiera** (como es el incremento de escala remunerativa, elevación remunerativa por “nivelación” y aumento de aguinaldos y bonificaciones) **resulten viables, se requiere necesariamente la intervención favorable del Poder Ejecutivo**, la misma que no se advierte de la exposición de motivos de los Proyectos de Ley n° 12116, 12193, 11897 y 12372/2025-CR.

III. Conclusiones

En atención a lo expuesto concluimos que:

1. Las medidas propuestas en los Proyectos de Ley n° 12754, 12888, 13178, 13506 y 13532/2025-CR tienen carácter presupuestal, sin embargo, no se advierte que hayan sido canalizadas previamente a través del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con lo dispuesto por la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo n° 1440.
2. Las medidas propuestas en los Proyectos de Ley n° 12888, 13178, 13506 y 13532/2025-CR incurren en una iniciativa de gasto público, lo cual está prohibido por el artículo 79 de la Constitución Política.
3. En este sentido, la opinión sobre los Proyectos de Ley n° 12754, 12888, 13178, 13506 y 13532/2025-CR no es favorable.

Lima, 20 de enero de 2026.

JLAL/jaod

² *Idem.*

³ Tribunal Constitucional (2023). Sentencia 86/2023 del Pleno de fecha 14 de marzo de 2023 recaída en el Expediente n° 16-2021-PI/TC.

Lima, 21 de Noviembre de 2025

OFICIO N° 00892-PO-2025-2026-CJDH-P/CR

Señor
JOSUE GUTIERREZ CONDOR
Defensor del Pueblo
Presente.-

Asunto: Pedido de opinión del Proyecto de Ley **13178/2025-CR**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y solicitarle tenga a bien emitir su opinión técnico legal y/o sugerencias, respecto del Proyecto de Ley **13178/2025-CR**, **PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA ACTUALIZACIÓN DE LA ESCALA REMUNERATIVA DE LOS TRABAJADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS JUVENILES (PRONACEJ) REGULADO POR EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY MARCO DEL EMPLEO PÚBLICO** presentado por el congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado, opinión que será de mucha utilidad para el estudio y análisis de la citada proposición legislativa que realizará esta comisión dictaminadora.

El proyecto de ley mencionado podrá ser descargado mediante el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQ3NzIz/pdf>

Sin otro particular y agradeciendo anticipadamente su atención, aprovecho la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/11/2025 09:20:31-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Lima, 16 de Diciembre de 2025

OFICIO N° 1089-PO-2025-2026-CJDH-P/CR

Señor
JOSUE GUTIERREZ CONDOR
Defensor del Pueblo
Presente. -

Asunto: Pedido de opinión del Proyecto de Ley **13506/2025-CR**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y solicitarle tenga a bien emitir su opinión técnico legal y/o sugerencias, respecto del Proyecto de Ley **13506/2025-CR, PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA APROBACIÓN DE UNA NUEVA ESCALA REMUNERATIVA DEL PERSONAL BAJO EL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728 DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA**” presentado por el congresista Germán Adolfo Tacuri Valdivia, opinión que será de mucha utilidad para el estudio y análisis de la citada proposición legislativa que realizará esta comisión dictaminadora.

El proyecto de ley mencionado podrá ser descargado mediante el siguiente enlace:

<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzU2MTM0/pdf>

Sin otro particular y agradeciendo anticipadamente su atención, aprovecho la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2025 15:12:28-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos