SOBRE 083

MUJER Y FAMILIA

PL-2286

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma Hora 17:05

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 382 -2022 –PR

Lima, 13 de diciembre de 2022

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que impulsa la creación de la sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presenta la siguiente fórmula legal:

"(…)

"LEY QUE IMPULSA LA CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA PROVINCIA DE CORONEL PORTILLO EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI

***Artículo 1.* Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto 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.

***Artículo 2.* Comisión de trabajo**

Se autoriza al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 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 sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali.

***Artículo 3.* Financiamiento**

El financiamiento de las actividades de la comisión de trabajo, establecida en el artículo 2, será con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades mencionadas en esta norma sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

(…)".

[1] Sobre la base del Informe N° D001736-2022-PCM-OGAJ y el Informe N° 0993-2022-EF/50.07.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar 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.

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***"[2]. (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)

2 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente Nº 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

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[3].

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

> *"**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.*
> *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

---

3 Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

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 N° 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 N° 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 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 N° 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 N° 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 N° 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 N° 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 (...)".

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

PEDRO MIGUEL ANGULO ARANA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE IMPULSA LA CREACIÓN DE LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA PROVINCIA DE CORONEL PORTILLO EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto 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.

Artículo 2. Comisión de trabajo

Se autoriza al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 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 sociedad de beneficencia de la provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali.

Artículo 3. Financiamiento

El financiamiento de las actividades de la comisión de trabajo, establecida en el artículo 2, será con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades mencionadas en esta norma sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciocho días del mes de noviembre de dos mil veintidós.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefa del Departamento de Relatoría y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES
Director General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. CEVASCO
Oficial Mayor

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA