



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

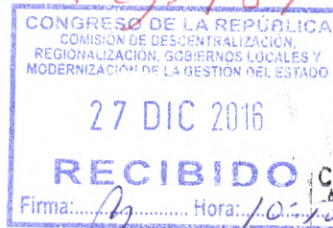
Secretaría  
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

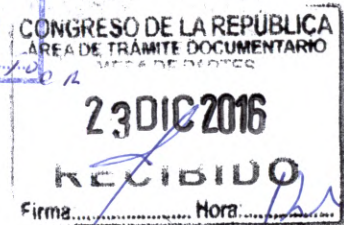
Lima, 22 DIC. 2016

**OFICIO N° 5508 -2016-PCM/SG/OCP**

Señora  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.-



0 28538



Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 234/2016-CR, Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF - PESCA

Referencia: a) Oficio P.O. N° 415-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Oficio P.O. N° 097-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expedientes Nos. 201643102, 201636128

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de las referencias a) y b), mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF - PESCA.

Al respecto, mediante Oficio N° 5205-2016-PCM/SG/OCP el Sector ha emitido opinión sobre el proyecto de ley referido, lo que hago de su conocimiento para los fines pertinentes.

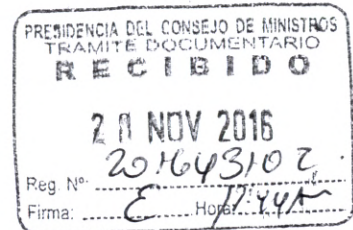
Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....  
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand  
Secretaria General  
Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/rca

Lima, 22 de noviembre de 2016



**OFICIO P.O. N° 415 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR**

Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
**Presidente del Consejo de Ministros**  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

**Ref: Oficio P.O. N° 097-2016-2017/CDRGLMGE-CR**

De mi consideración:

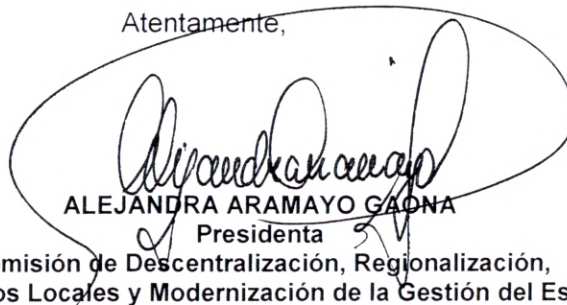
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, reiterarle la solicitud del pedido de opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0234/2016-CR, ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF-PESCA.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

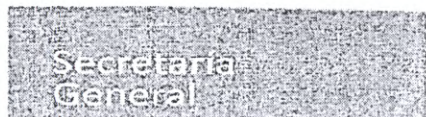
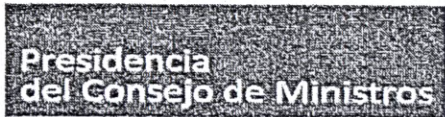


Atentamente,

  
**ALEJANDRA ARAMAYO GOGNA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
 "Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 28 Nov. 2016

OFICIO N° 5205 -2016-PCM/SG/OCP

CARGO

Señor  
**MARIO MANTILLA MEDINA**  
 Presidente  
 Comisión de Producción, Micro y  
 Pequeña Empresa y Cooperativas  
 Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 234/2016-CR, Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF - PESCA

Referencia: a) Oficio N° 247-2016-2017/CPMPEYC-CR  
 b) Oficio N° 086-2016-2017/CPMPEYC-CR  
 Expediente N° 201642148

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los oficios de las referencias a) y b), mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, Ley que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF - PESCA.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, los Memorando Nos. 2097-2016-PCM/OGAJ y 1087-2016-PCM/SGP, remitidos por la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

María Soledad Guiulfo Suarez-Durand  
 Secretaria General  
 Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/mosa  
 201634531

PRESENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS  
 CARGO  
 30 NOV. 2016  
 Hora 12:45 P.  
 RECEPCION DE LA OFICINA





**INFORME N° 410-2016-PCM/OGAJ-ATF**

**A :** Edgard Eduardo Ortiz Gálvez  
 Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR – “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)”

**REFERENCIA :** a) Memorando N° 01087-2016-PCM/SGP  
 b) Informe N° 022-2016-PCM-SGP-SEIT  
 c) Oficio N° 086-2016-2017-CPMPEYC-CR  
 d) Oficio P.O N° 097-2016-2017-CDRGLMGE-CR

**FECHA :** Lima, 04 NOV. 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a), a través del cual la Secretaría de Gestión Pública, remite el Informe N° 022-2016-PCM-SGP-SEIT, en relación al Proyecto de Ley N° 234/2016-CR – “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)”.

Sobre el particular informo lo siguiente:

**I. Objeto.-**

Emitir opinión legal respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley N° 234/2016-CR – “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)”.

**II. Base Legal.-**

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3. Reglamento del Congreso de la República.
- 2.4. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 2.6. Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, y sus modificatorias.

**III. Análisis.-**

3.1. El Proyecto de Ley N° 234/2016-CR – “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)”, es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República Freddy Sarmiento Betancourt, del grupo parlamentario Fuerza Popular, que se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

<sup>1</sup> *Iniciativa Legislativa.*  
 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

3.2. El pedido de opinión respecto a la iniciativa legislativa que traslada la Presidencia de la Comisión de Producción, Micro y pequeña Empresa y Cooperativas, así como la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, mediante los documentos de la referencia c) y d) respectivamente, a la Presidencia del Consejo de Ministros; se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú y en el artículo 87<sup>3</sup> del Reglamento del Congreso de la República; que faculta al pedido de informes para el desarrollo de sus funciones.

3.3. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19.4 del artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, y sus modificatorias, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.

3.4. El Proyecto de Ley N° 234/2016-CR – “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)”, contiene tres (03) artículos, con el siguiente texto:

- El artículo 1 establece el objeto de la ley:

*“Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA), como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con autonomía funcional, técnica, financiera, administrativa y económica”.*

- El artículo 2 dispone encargar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de la Producción, la adopción de las acciones que fueran necesarias para el adecuado cumplimiento de lo establecido en la Ley.
- En artículo 3 está referido a la vigencia de la ley, a partir del día siguiente de su publicación.

3.5. Sobre el particular, en torno al ámbito constitucional, tal como lo ha afirmado en diversas oportunidades el Tribunal Constitucional:

*“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*

---

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”.

<sup>2</sup> \*Artículo 96.- Cualquier representante a 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> \*Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...).”.



colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución<sup>4</sup>.

3.6. En esa línea, se advierte que a pesar que el proyecto de ley propone una norma de tipo "declarativa", el cumplimiento de la futura ley tendría repercusión económica en presupuesto público distinto al del Congreso de la República; lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 79<sup>5</sup> de la Constitución Política del Perú que dispone que:

*"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".*

3.7. Aunado a ello, es preciso indicar que a pesar que el proyecto de ley propone una norma de tipo "declarativa", también corresponde observar el proyecto de ley por cuanto colisiona con el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43<sup>6</sup> de la Constitución Política del Perú.

3.8. En efecto, el Principio de Separación de Poderes se constituye 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.

3.9. En base al Principio de Separación de Poderes, el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispone que: *"El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)".* (Énfasis agregado)

3.10. Ahora bien, en el marco del Principio de Separación de Poderes, es que la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone en su artículo 28 que la creación (y disolución) de Organismos Públicos Especializados, se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo:

*"Artículo 28.- Naturaleza  
Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.*

*Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:*

- 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*
- 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.*

*En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*



<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

<sup>5</sup> "Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...). (Énfasis agregado)

<sup>6</sup> "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".

*Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros". (Énfasis agregado)*

- 3.11. En consecuencia, debido a que la creación de Organismos Públicos Especializados, se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo; corresponde observar el proyecto de ley por cuanto colisiona con el Principio de Separación de Poderes.
- 3.12. Adicionalmente, también corresponde observar el proyecto de ley por cuanto, a pesar que propone una norma de tipo "declarativa"; contradice lo dispuesto en la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en lo referido a los criterios de diseño y estructura de las dependencias, entidades y organismos de la Administración Pública.
- 3.13. En efecto, el artículo 6 de la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, dispone que:

*"Artículo 6.- Criterios de diseño y estructura de la Administración Pública  
El diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por los siguientes criterios:*

- a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.*
- b. Las dependencias, entidades, organismos e Instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.*
- c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines.*

*Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición". (Énfasis agregado)*

- 3.14. El criterio resaltado *supra*, no habría sido valorado al momento de la elaboración de la propuesta legislativa por cuando de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1047 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, el Ministerio de la Producción es competente –entre otros- en materia de pesquería:

*"Artículo 3.- ÁMBITO DE COMPETENCIA*

*El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción". (Énfasis agregado)*

- 3.15. Para el desarrollo de sus competencias en materia de pesquería, el Ministerio de la Producción cuenta el Viceministerio de Pesca y Acuicultura, que tiene entre sus funciones las siguientes:





*"Artículo 11.- DESPACHO VICEMINISTERIAL DE PESCA Y ACUICULTURA  
El Viceministerio de Pesca y Acuicultura está a cargo del Viceministro de Pesca y Acuicultura y tiene las siguientes funciones:*

*11.1 Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo del subsector pesca y subsector acuicultura, de conformidad con la respectiva política nacional.*

*11.2 Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio, que están dentro del subsector pesca y subsector acuicultura.*

*11.3 Emitir Resoluciones Viceministeriales en los asuntos que le corresponden en función a las actividades del subsector pesca y subsector acuicultura conforme a Ley.*

*11.4 Las demás que le asigne la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones".*

3.16. Asimismo, la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, dependiente del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, cumple la función de autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer las Políticas Nacionales y Sectoriales en materia de pesquería y acuicultura, así como dictar normas, lineamientos y establecer los procedimientos, velando por el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y la protección del ambiente.

3.17. Igualmente, la Dirección General de Supervisión y Fiscalización, dependiente del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, se encuentra encargado de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas.

3.18. En consecuencia, de lo señalado, es posible afirmar que el Ministerio de la Producción realiza funciones que están vinculadas directamente a la propuesta de la creación de la "Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)"; con lo cual, se configuraría una duplicidad de funciones, contraviniendo el literal b) del artículo 6 de la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

3.19. Sin perjuicio de lo señalado, se sugiere recabar la opinión del Ministerio de la Producción teniendo en consideración la temática que aborda el proyecto de ley. Adicionalmente, se considera necesaria la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la viabilidad del proyecto de ley, por cuanto implicaría la afectación de recursos públicos, lo cual se encuentra en el ámbito de las competencias del Sector (Decreto Legislativo N° 183 – Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>7</sup>, y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 117-2014-EF<sup>8</sup>).



<sup>7</sup> Decreto Legislativo N° 183 – Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas:

*"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.*

*Asimismo le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda".*

<sup>8</sup> Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 117-2014-EF:

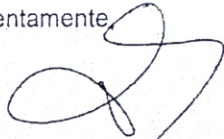
*"Artículo 2.- Competencias*

*2.1 El Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con las leyes respectivas, tiene competencias en materias de carácter económico, financiero, fiscal, escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el sector público, previsional público y privado en el ámbito de su competencia, inversión pública y privada, presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas; así como en armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y las demás que se le asignen por Ley. (...)." (Énfasis agregado).*

#### IV. Conclusión y sugerencias.-

- 4.1. Por lo expuesto, en opinión de la suscrita, corresponde formular observación al Proyecto de Ley N° 234/2016-CR; debido a que contravendría la norma constitucional que dispone que 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 (artículo 79).
- 4.2. Asimismo, el proyecto de ley contravendría el Principio de Separación de Poderes, reconocido en la norma constitucional; conforme se indica en los numerales 3.5 al 3.11, del presente informe.
- 4.3. Adicionalmente, el Ministerio de la Producción realiza funciones que están vinculadas directamente a la propuesta de la creación de la "Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)"; con lo cual, la propuesta legislativa implicaría la configuración de una duplicidad de funciones, contraviniendo el literal b) del artículo 6 de la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 4.4. Teniendo en consideración la temática del proyecto de ley, se sugiere solicitar la opinión del Ministerio de la Producción, así como del Ministerio de Economía y Finanzas; tal como se indica en el numeral 3.19 del presente informe.
- 4.5. De considerarse procedente el presente informe, se sugiere remitirlo a la Alta Dirección, para los fines convenientes.

Atentamente,



**Aissa Tejada Fernández**  
Abogada





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Gestión Pública

"Decenia de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

RECIBIDO  
26 OCT 2016  
Reg. N°.....  
Firma:..... Hora: 10:30

MEMORANDO N° 01087 -2016-PCM/SGP

PARA : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES  
Secretario de Coordinación

DE : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ SOLÍS  
Secretaria de Gestión Pública

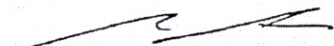
ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, que propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA)

REFERENCIA : a) Memorándum N° 502-2016-PCM/SC/OCP  
b) Memorándum N° 562-2016-PCM/SC/OCP

FECHA : Lima, 18 OCT. 2016

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, a fin de atender el pedido a través del Informe N° 022-2016-PCM-SGP/SEIT, que esta Secretaría hace suyo, en el que se expresa la opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA), remitido por la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Congreso de la República.

Atentamente,

  
MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS  
Secretaria de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

MUVS/seit

Jr. Cusco 121 Piso 11 – Lima  
Central Telefónica: (51) 1 219-7000  
sgp@pcm.gob.pe  
www.pcm.gob.pe





*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

INFORME N° 022-2016-PCM-SGP.SEIT

Para : MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS  
Secretaría de Gestión Pública

De : SANDRA ELIZABETH INGA TOLEDO  
Profesional de la Secretaría de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 234-2016/CR, que propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA).

Referencia : a) Memorándum N° 502-2016-PCM/SC/OCP  
b) Memorándum N° 562-2016-PCM/SC/OCP

Fecha : Lima, 10 de octubre del 2016.

Me dirijo a usted, en relación al documento de la referencia a) y b) a través de los cuales la Oficina de Coordinación Parlamentaria de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) traslada la solicitud de la Señora Alejandra Aramayo Gaona - Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y del Señor Mario Mantilla Medina – Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, mediante los cuales se solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 216/2016-CR, que propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA).

Al respecto, cabe informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio N° 086-2016-2017/CPMPEYC-CR, el Señor Congresista Mario Mantilla Medina, Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, remite al Presidente del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 0234/2016-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA).
- 1.2. Mediante Oficio N° 097-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Señora Congresista, Alejandra Aramayo Gaona - Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remite al Presidente del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 0234/2016-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA).





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Secretaría de Gestión  
Pública

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY N° 0234/2016-CR

- 2.1. El Proyecto de Ley propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA), como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con autonomía funcional, técnica, financiera, administrativa y económica.

## III. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 3.1 Por mandato del artículo 1 de la Ley N° 27658 se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. A nivel del Poder Ejecutivo, dicho proceso es conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP).
- 3.2 La SGP de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM<sup>1</sup>, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF) de la PCM, es el órgano de línea encargado de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública. Asimismo, tiene competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, simplificación administrativa, ética y transparencia en concordancia con las normas respectivas.
- 3.3 Por otro lado, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y sus modificatorias, y el artículo 3° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, la PCM, a través de la SGP, emite opinión técnica previa sobre normas referidas a organización del Estado, que tengan como propósito la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, entre otros.

## IV. ANÁLISIS

### DE LA NORMATIVIDAD SOBRE LA CREACIÓN DE ORGANISMOS PÚBLICOS

- 4.1 La Ley N° 27658 - Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, en el literal b) del artículo 6° sobre los criterios de diseño y estructura de la Administración Pública, precisa que se rigen entre otros por el siguiente criterio: *"las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o prever servicios brindados por otras entidades ya existentes"* (Énfasis agregado).
- 4.2 La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece en el numeral 2 del artículo 28° que todo Organismo Público Especializado se crea y disuelve a través de una Ley promovida a iniciativa del Poder Ejecutivo; Asimismo en el artículo 29° se establece que los requisitos para la creación de Organismos Públicos son:

<sup>1</sup> Modificado por el Decreto Supremo N° 057-2008-PCM y el Decreto Supremo N° 010-2010-PCM





"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

1. Los establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
2. La aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

4.3 Por otro lado, LOPE señala en el artículo 33° que los Organismos Técnicos Especializados:

- ✓ Están dirigidos por un Consejo Directivo.
- ✓ Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias.
- ✓ Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.

4.4 En el plano constitucional, 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.

**DEL PROYECTO DE LEY N° 234-2016/CR**

4.5 Si bien la Iniciativa legislativa es de carácter declarativa, su objetivo es crear un Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción; Sin embargo, el proyecto legislativo no cumple con los requisitos establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado detallados en el punto 4.2 del presente informe, ni con los requisitos para la creación de Organismo Públicos señalados en el punto 4.3 del presente informe<sup>2</sup>.

4.6 Asimismo, la LOPE establece también la estructura orgánica que deben tener los Organismos Técnicos Especializados, los mismos que son detallados en el punto 4.4 del presente informe, cuya estructura orgánica tampoco ha sido definida en el Proyecto Legislativo materia de análisis. Considerándose que las Superintendencias son organismos encargados de la regulación y supervisión de un determinado sector económico o social, a cargo un sistema que tampoco está definido.

*Por ejemplo: La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) es el organismo encargado de la regulación y supervisión del Sistema Financiero de Seguros y del Sistema Privado de Pensiones en el Perú, así como de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.*

4.7 El Proyecto Legislativo, fundamenta su propuesta en lo siguiente:

- a) Falta de regulación normativa especializada que determine medidas de promoción, supervisión de la pesca artesanal en aspectos relacionados con el tamaño de las embarcaciones, los recursos hidrobiológicos, el tipo de artes y aparejos la pesca, los

<sup>2</sup> Artículo 29° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; que señala los requisitos para la creación de Organismos Públicos.

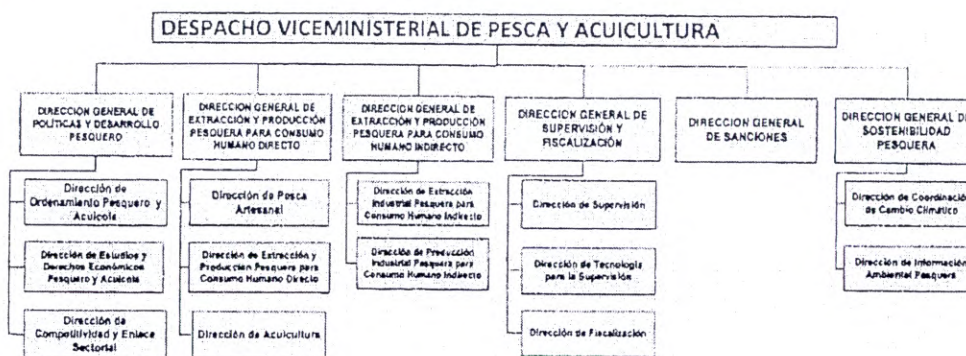




"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

desembarcaderos pesqueros, el sujeto de derecho para la pesca artesanal, ámbito geográfico del permiso de pesca artesanal y asociatividad, entre otros.

- b) Falta de supervisión de las actividades extractivas de las embarcaciones de mayor escala por parte del Ministerio de la Producción.
4.8 En relación a los objetivos y fundamentos de la propuesta legislativa, es pertinente señalar, que el Ministerio de la Producción, como organismo del Poder Ejecutivo, cuenta dentro de sus órganos de línea con el Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura3 el mismo que está compuesto por:



Fuente: ROF y Organigrama de Produce aprobado por Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE, modificado por el Decreto Legislativo N° 1195 (29/08/2015).

- 4.9 Del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y su organigrama, se evidencia el Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura de tiene a su cargo la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, quien a través de sus órganos cumple la función de autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer las Políticas Nacional y Sectoriales en materia de Pesquería y Acuicultura, así como de dictar normas, lineamientos y establecer los procedimientos, velando por el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y la protección del ambiente4.
4.10 Dentro de la estructura funcional, también se evidencia la existencia de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización, que a través de sus órganos, es el encargado de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas; así como del cumplimiento de las condiciones establecidas en el respectivo título, otorgado por el Ministerio de la Producción, para el acceso a dichas actividades económicas5.

3 Art.3° de la Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1195 aprobado el 29 de agosto de 2015, a través del cual se modifica la denominación del Despacho Viceministerial de Pesquería por el de Despacho Viceministerial del Pesca y Acuicultura.

4 Artículo 57° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.

5 Artículo 74° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Secretaría de Gestión  
Pública

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

4.11 Siendo, la Dirección General de Sanciones, el órgano de línea del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción, el encargado a través de sus órganos de la apertura y conducción de los procedimientos administrativos sancionadores y de los procedimientos administrativos de caducidad, por incumplimiento de la normativa aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas, y de las condiciones establecidas en el respectivo título, otorgado por el Ministerio de la Producción, para el acceso a dichas actividades económicas<sup>6</sup>.

## V. CONCLUSIONES

- 5.1 El proyecto de Ley materia de análisis, no resulta viable, toda vez que la creación de un Organismo Público demandaría la generación e incremento del gasto público, lo cual contravendría las restricciones del ejercicio del cargo de los representantes del Congreso de la República, en el marco de lo señalado el primer párrafo del artículo 79° de la Constitución Política del Perú.
- 5.2 Asimismo, cabe señalar que el derecho a iniciativa en la formación de leyes que tengan por objeto la creación de Organismos Públicos, está reservado únicamente al Poder Ejecutivo de conformidad conforme a lo establecido en el artículo 28° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y bajo los requisitos y formalidades descritas en el análisis del presente informe. Razón por la cual los representantes del Congreso de la República, no cuentan con iniciativa legislativa que les permita proponer la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF – PESCA) como organismo técnico especializado.
- 5.3 Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, cabe precisar que el Ministerio de la Producción, realiza funciones que están vinculadas directamente con la propuesta de la creación del SUNAF-PESCA, lo cual estaría configurando duplicidad de funciones y contraviniendo el literal b) del artículo 6° de la Ley N° 27658 – Ley Marco de la Modernización del Estado.
- 5.4 En ese sentido, bajo los fundamentos antes descritos, no resulta viable el proyecto de ley materia del presente informe.  
Es cuanto informo a usted.

SANDRA ELIZABETH INGA TOLEDO  
Profesional  
Secretaría de Gestión Pública

<sup>6</sup> Artículo 80° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.