



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción e la Impunidad

054446

Lima, 29 de Abril del 2019

OFICIO N° D002096-2019-PCM-SG 03 MAY 2019



Firmado digitalmente por  
ARRUNATEGUI GADEA Jorge  
Ernesto FAU 20168999926 hard  
Secretario General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 29.04.2019 21:06:07 -05:00

Señor Congresista  
**CARLOS DOMINGUEZ HERRERA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Presente.-

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, "Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas".

Referencia : Oficio P.O. N° 773-2018-2019/CDRGLMGE-CR  
Expedientes Nros. 2019-0006891 y 2019-0009580

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, "Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas".

Al respecto, le remito el Informe N° D000567-2019-PCM-OGAJ, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Informe N° 13-2019-PCM-SGP-SSAP/PL.FSC-CCG, de la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JORGE ERNESTO ARRUNATEGUI GADEA**  
SECRETARIO GENERAL  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:  
Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: KGDTDPB

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica



Firmado digitalmente por HUERTAS FERNANDEZ Monica Viviana FAU 2016899926 soft  
Directora (E) De La Oficina General De Asesoría Jurídica  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04.04.2019 10:51:09 -05:00

10

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Lima, 04 de Abril del 2019

**INFORME N° D000567-2019-PCM-OGAJ**

A : **JORGE ERNESTO ARRUNATEGUI GADEA**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **MONICA VIVIANA HUERTAS FERNANDEZ**  
DIRECTORA (E) DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, "*Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas*".

Referencia : PROVEIDO N° D000946-2019-PCM-OGAJ (01MAR2019)  
PROVEIDO N° D001069-2019-PCM-OGAJ (11MAR2019)  
PROVEIDO N° D001352-2019-PCM-OGAJ (28MAR2019)  
Oficio N° 676-2018-2019-CODECO/CR  
Oficio P.O. N° 773-2018-2019/CDRGLMGE-CR  
Carta N° 281-2019/PRE-INDECOPI  
Informe N° 13-2019-PCM-SGP-SSAP/PL.FSC-CCG

Fecha Elaboración: Lima, 29 de marzo de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, "*Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas*".

Al respecto, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.



Firmado digitalmente por ALEMAN NAKAMINE Luis Antonio FAU 2016899926 soft  
Motivo: Day V B  
Fecha: 04.04.2019 09:53:14 -05:00







*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

## II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, *"Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas"*, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República Modesto Figueroa Minaya, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.
- 2.2 La iniciativa legislativa se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.
- 2.3 A través del Oficio P.O. N° 773-2018-2019/CDRGLMGE-CR la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y del Oficio N° 676-2018-2019-CODECO/CR la Presidencia de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, del Congreso de la República, solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR.

## III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, *"Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas"*, tiene por objeto otorgar rango de ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las entidades del sector público de contar con un Libro de reclamaciones", con la finalidad de darle el nivel y la fuerza normativa correspondiente, de mayor jerarquía, para que los usuarios estén respaldados con una ley, tal como se da con el libro de reclamaciones para el sector privado, y que no sean vulnerados sus derechos; asimismo, la propuesta normativa modifica diversos artículos de la citada norma, para coadyuvar a la mejor atención de los reclamos, dotarlos de celeridad y elevar la calidad de la atención de los funcionarios y servidores, a favor de los ciudadanos.
- 3.3 Al respecto, debemos señalar que los artículos 17 y 18 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen que la Presidencia del Consejo de

<sup>1</sup> 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 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.





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil; correspondiendo al Presidente del Consejo de Ministros, como parte de sus funciones, proponer objetivos del gobierno en el marco de la Política General de Gobierno; coordinar y formular las políticas nacionales de carácter multisectorial en su respectivo ámbito de competencia; entre otros. El Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatorias, desarrolla las funciones generales de la Presidencia del Consejo de Ministros, las que se sujetan a la Constitución y a la Ley.

- 3.4 De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde, entre otros, formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado.
- 3.5 En concordancia con la acotada norma, el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros tiene entre sus funciones generales; coordinar, dirigir, supervisar y evaluar los procesos de modernización de la administración pública y del Estado; y normar, asesorar, supervisar y fiscalizar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa, así como promover la calidad de las regulaciones que emite la administración pública, en el ámbito de su competencia.
- 3.6 Asimismo, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala lo siguiente:

**"Artículo 57.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo**

*57.1 La Presidencia del Consejo de Ministros, como entidad rectora, es la máxima autoridad técnico normativa del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y tiene a su cargo garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el presente capítulo en todas las entidades de la administración pública, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual para conocer y resolver denuncias que los ciudadanos o agentes económicos le formulen sobre el tema.*

*57.2 La Presidencia del Consejo de Ministros tiene las siguientes competencias:*

1. *Dictar directivas, metodologías y lineamientos técnico normativos en las materias de su competencia, incluyendo aquellas referidas a la creación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.*
2. *Emitir opinión vinculante sobre el alcance e interpretación de las normas de simplificación administrativa incluyendo la presente Ley. En el caso de los Texto Único de Procedimientos Administrativos de los Ministerios y Organismos Públicos, emitir opinión previa favorable a su aprobación.*
- (...)
5. *Supervisar que las entidades cumplan con aprobar sus Texto Único de Procedimientos Administrativos conforme a la normativa aplicable.*
6. *Realizar las gestiones del caso conducentes a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de las normas del presente Capítulo, para lo cual cuenta con legitimidad para accionar ante las diversas entidades de la administración pública.*





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

7. Establecer los mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación de la ciudadanía. Cuando dichas quejas se refieran a asuntos de la competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se inhibirá de conocerlas y las remitirá directamente a ésta.

(...)"

3.7 Así también, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, siendo la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, quien ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

3.8 En efecto, conforme lo establecen los artículos 41 y 42 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificado por el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Siendo sus funciones:

**"Artículo 42.- Funciones de la Secretaría de Gestión Pública**

*Son funciones de la Secretaría de Gestión Pública las siguientes:*

a) *Coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora.*

(...)

e) *Conducir, supervisar y evaluar el Sistema de Modernización de la Gestión Pública; así como dictar las normas, establecer sus procedimientos y coordinar su operación técnica y supervisar su funcionamiento.*

f) *Emitir opinión técnica previa y vinculante, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente.*

(...)

h) *Realizar la supervisión y fiscalización sobre el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y en caso de incumplimiento, gestionar que se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios involucrados.*

i) *Aprobar la estandarización y monitorear los avances en simplificación administrativa de los procedimientos y mejora de la calidad de servicios prestados en exclusividad comunes en las entidades de la administración pública en el marco de la normativa vigente.*

(...)

o) *Realizar acciones orientadas a promover la cultura de mejor atención al servicio del ciudadano y procesos de mejora continua en las entidades; así como la implementación del modelo de Gestión para Resultados en todos los niveles de gobierno.*

(...)"

3.9 En dicho marco legal, la Secretaría de Gestión Pública, a través del Informe N° 13-2019-PCM-SGP-SSAP/PL.FSC-CCG, ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, indicando lo siguiente:

**"III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

3.1. *De conformidad con lo expuesto en el presente informe, se observa el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, ley que otorga rango de ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones" y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades sector públicas; por las siguientes consideraciones:*





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

- a) *En cuanto a la pertinencia de otorgar rango de Ley la materia relativa al Libro de Reclamaciones, corresponde señalar que el Poder Ejecutivo en el marco de las competencias atribuidas por Ley, se encuentra habilitado para regular con norma del Poder Ejecutivo aquellos aspectos vinculados con la operatividad e implementación de materias que le han sido atribuidas expresamente por norma con rango de Ley. Es decir, en ejercicio de potestades reglamentarias corresponde al Poder Ejecutivo definir y establecer los medios idóneos para cumplir e implementar con efectividad las normas sustantivas previstas por Ley relativas a modernización del Estado; siendo uno de estos medios el "Libro de Reclamaciones".*
- b) *Al pretenderse otorgar rango de Ley a una reglamentación como la del Libro de Reclamaciones, limita al Poder Ejecutivo el margen de adaptabilidad y de mejora continua en la operación e implementación de dicha regulación. Asimismo implica una contravención al artículo 118 de la Constitución Política del Perú, cuya norma establece que es potestad del Presidente de la República reglamentar las leyes; como es el caso de la reglamentación e implementación de las normas sustantivas vinculada con las materias de modernización, explicitado con la regulación relativa al "Libro de Reclamaciones".*
- c) *El ROF de la PCM concordado con el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la PCM como entidad rectora, es la máxima autoridad técnico normativa del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y tiene competencia de establecer los mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación ciudadana; con lo cual queda corroborado que la regulación respecto al Libro de Reclamaciones en entidades de Sector Público corresponde ser emitida por la PCM.*
- d) *La exposición de motivos presenta información estadística sobre la situación de ocho (08) ministerios y en la Fiscalía de la Nación, y no una muestra significativa que incluya a gobiernos regionales y/o locales; no presenta cifras actuales, y solo muestra un incremento de reclamos mas no acerca de los problemas formulados como sustento de la propuesta.*
- e) *En cuanto a contar con un Libro de Reclamaciones físico de "respaldo", esto no tendría tal naturaleza, es decir, aplicable solo en defecto que no funcione el virtual; sino que establece la obligación de entregar el Libro de Reclamaciones físico a cualquier persona que opte por el mismo, lo cual contradice el tenor del vigente artículo 3 donde se señala que el Libro de Reclamaciones consta de manera física o virtual; por otro lado, la norma vigente ya resolvería el problema al indicar que el Libro de Reclamaciones cuenta con un funcionario responsable, debe ser ubicado en un lugar visible y de fácil acceso y, proporciona al usuario una copia o constancia del reclamo.*
- f) *Respecto a la modificatoria del artículo 4, no se justifica reducción del plazo de respuesta al reclamo, porque no se presenta evidencia alguna para sustentarlo, además, el plazo de treinta (30) días es un plazo máximo que no impide a las entidades responder en un plazo menor.*
- g) *No resultaría necesario introducir la obligación de derivar los reclamos al área encargada de los procedimientos administrativos, debido a que la norma vigente ya responde al problema planteado: las entidades públicas informan a sus respectivos Órganos de Control Institucional sobre su cumplimiento, y éstos lo verifican; además la pretendida modificatoria generaría problemas al desnaturalizar la razón de ser la norma vigente, la cual se basa en atender un reclamo respecto a un servicio de atención brindado por la entidad pública; y no el denunciar a un funcionario en particular, el cual tiene otra naturaleza jurídica.*
- (...)"

3.10 En base a lo expuesto se colige que el Poder Ejecutivo, dentro del marco de sus competencias, tiene potestad regulatoria y reglamentaria en aquellos aspectos vinculados con la operatividad e implementación de materias que le han sido atribuidas expresamente por norma con rango de ley; por lo que el "Libro de Reclamaciones", constituye un medio idóneo para cumplir las normas sustantivas previstas por las leyes relativas a la modernización de la gestión del Estado.

3.11 Así también, cabe añadir que la propuesta normativa contraviene lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, que dice:





*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad*

*"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)*

- 3.12 En relación a dicho principio de rango constitucional, 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>2</sup>.

Además, en atención a dicho principio, en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se dispone que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

*"Artículo VI.- Principio de competencia*

*(...)*

*2. El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"*. (Énfasis agregado)

- 3.13 Al respecto, es de acotar que el artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece la Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal, señalando lo siguiente:

*"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)*

Por consiguiente, se puede señalar que 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 hasta el momento, 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>3</sup>. (Énfasis agregado)

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

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- 3.14 Finalmente, se precisa que, mediante la Carta N° 281-2019/PRE-INDECOPI, el Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, remite el Informe N° 029-2019/DPC-INDECOPI, emitido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, en la que señala que el INDECOPI no es órgano competente para emitir opinión sobre el presente Proyecto de Ley.

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, opina que el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, "*Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones"* y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas", **no es viable**.
- 4.2 Se recomienda poner en conocimiento de la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de la Presidencia de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, del Congreso de la República, el presente Informe y el Informe N° 13-2019-PCM-SGP-SSAP/PL.FSC-CCG, de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MONICA VIVIANA HUERTAS FERNANDEZ**  
DIRECTORA (E) DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.:





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

**INFORME N° 13 -2019-PCM-SGP-SSAP/PL.FSC-CCG**

A : **SARA MARIA AROBES ESCOBAR**  
SECRETARIA DE GESTIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **CÉSAR AUGUSTO CUEVA GAMERO**  
PROFESIONAL  
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones", y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades sector públicas.

Referencia : Oficio P.O. N° 773-2018-2019-CDRGLMGE-CR

Fecha : Miraflores, 15 de marzo de 2019

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, con la finalidad de informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

Mediante el Módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial – SICOM la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones", y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades sector públicas. (en adelante, PL), remitido por el Congreso de la República.

**II. ANÁLISIS**

**II.1 Competencia de la Secretaría de Gestión Pública**

2.1.1 Conforme lo dispone el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM<sup>1</sup>, la Secretaría de Gestión Pública – SGP es el órgano rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, y tiene a su cargo, entre otras, las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, gobierno abierto y gestión del conocimiento y, en dicho marco le corresponde emitir opinión técnica sobre proyectos de ley que versan sobre materias vinculadas con su competencia.

<sup>1</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM y modificatorias.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

## II.2 Cuestión Previa sobre el Libro de Reclamaciones

- 2.2.1. En materia de modernización, el numeral 4 del artículo 19 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, establece que corresponde a la PCM formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y, dirigir la modernización del Estado.
- 2.2.2. En esa línea, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – LMMGE, establece que la PCM a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Agrega, además, que dicho sistema tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la PCM; el gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.
- 2.2.3. Por otra parte, el artículo 57 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>2</sup> establece que la PCM, como entidad rectora, es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema de Modernización de la Gestión Pública competente, entre otras, de establecer los mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación ciudadana.
- 2.2.4. En ese orden, el artículo 42 del ROF de la PCM establece que la SGP es competente para realizar acciones orientadas a promover la cultura de mejor atención al ciudadano y procesos de mejora continua en las entidades.
- 2.2.5. Ahora bien, el Libro de Reclamaciones, como tal, no tiene un contenido sustantivo, sino que constituye un mecanismo (medio) para canalizar los reclamos de la ciudadanía, el mismo que ha sido creado en el marco de las competencias que le han sido conferidas al Poder Ejecutivo (PCM) para impulsar el proceso de modernización del gestión del Estado y procurar la participación ciudadana con el objeto de brindar a los ciudadanos servicios de calidad en la forma y oportunidad requerida, de conformidad con las normas sustantivas antes reseñadas.

<sup>2</sup> TUO de la Ley 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"TÍTULO: Del procedimiento administrativo

Capítulo: Disposiciones Generales

Artículo 57.- Cumplimiento de las normas del presente capítulo

**57.1 La Presidencia del Consejo de Ministros, como entidad rectora, es la máxima autoridad técnico normativa del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y tiene a su cargo garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el presente capítulo en todas las entidades de la administración pública, sin perjuicio de las facultades atribuidas a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual para conocer y resolver denuncias que los ciudadanos o agentes económicos le formulen sobre el tema.**

**57.2 La Presidencia del Consejo de Ministros tiene las siguientes competencias:**

(...)

7. **Establecer los mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación de la ciudadanía.** Cuando dichas quejas se refieran a asuntos de la competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se inhibirá de conocerlas y las remitirá directamente a ésta. (El énfasis es nuestro)





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 2.2.6. En ese sentido, en cuanto a la pertinencia de regular por norma con rango de ley materias relativas al Libro de Reclamaciones, corresponde señalar que el Poder Ejecutivo en el marco de sus competencias, se encuentra habilitado para regular en ejercicio de potestades reglamentarias aquellos aspectos vinculados con la operatividad e implementación de aquellas materias que le han sido atribuidas expresamente por norma con rango de Ley, como las descritas anteriormente. Es decir, en ejercicio de potestades reglamentarias<sup>3</sup> corresponde al Poder Ejecutivo definir y establecer los medios idóneos para cumplir con efectividad las normas sustantivas previstas por Ley relativas a modernización del Estado; siendo uno de estos medios el "Libro de Reclamaciones".
- 2.2.7. En tal sentido, al pretenderse otorgar rango de Ley a una reglamentación como la del Libro de Reclamaciones, limita al Poder Ejecutivo el margen de adaptabilidad y de mejora continua en la operación e implementación de dicha regulación. Asimismo, contraviene el artículo 118 de la Constitución Política del Perú, cuya norma establece que es potestad del Presidente de la República reglamentar las Leyes; como es el caso de la reglamentación e implementación de las normas sustantivas vinculada con las materias de modernización, explicitado con la regulación relativa al "Libro de Reclamaciones".
- 2.2.8. A mayor abundamiento, es de señalar que en ejercicio de potestades reglamentarias, mediante Decreto Supremo N° 042-2011-PCM, se establece la obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones como mecanismo de participación ciudadana para lograr la eficiencia del Estado y salvaguardar los derechos de los usuarios frente a la atención en los trámites y servicios que se les brinda.

2.2.1. No obstante lo anterior, se realiza a continuación el análisis de necesidad del PL.

### II.3 Del análisis de necesidad

2.3.1. La exposición de motivos del PL refiere que durante la vigencia del Decreto Supremo N° 042-2011-PCM se ha identificado lo siguiente:

- Incremento de los reclamos registrados en los Libros de Reclamaciones.
- No se ha logrado que los servidores "que maltratan o no realizan un servicio idóneo, se rectifiquen o sean sancionados por su falta de diligencia o negligencia, y no solo esperar una respuesta general de la entidad".
- El plazo para responder al usuario es extenso.
- Los Libros de Reclamaciones virtuales no facilitan el registro a personas de la tercera edad.

<sup>3</sup> Constitución Política del Perú  
CAPÍTULO IV: PODER EJECUTIVO  
Atribuciones del Presidente de la República  
"Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:  
(...)  
8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones."





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

2.3.2. Para sustentar la problemática identificada, se presenta un cuadro elaborado por la Comisión de Protección al Consumidor, donde se incluye a ocho (08) Ministerios y a la Fiscalía de la Nación:

**RECLAMOS PRESENTADOS EN EL LIBRO DE RECLAMACIONES  
(D.S. 042-2011-PCM)**

| INSTITUCIÓN           | 2011        | 2012        | Hasta marzo de 2013 | TOTAL |
|-----------------------|-------------|-------------|---------------------|-------|
| MTC                   | 425         | 1030        | 443                 | 1898  |
| MINCETUR              | 14          | 18          | 6                   | 38    |
| MIN AMBIENTE          | 14          | 15          | 1                   | 30    |
| MIN VIVIENDA          | ----        | ----        | ----                | 147   |
| MEF                   | 27          | 49          | 5                   | 81    |
| MINEM                 | 38          | 85          | 20                  | 143   |
| FISCALÍA DE LA NACIÓN | Sin detalle | Sin detalle | Sin detalle         | 46    |
| MINEDU                | 377         | 1804        | 827                 | 3008  |
| MINJUS                | 9           | 31          | 5                   | 45    |

Elaboración: Comisión de Protección al Consumidor

2.3.3. Al respecto, en relación a la evidencia presentada en la exposición de motivos como sustento de la problemática planteada, podemos observar lo siguiente:

- No se presenta información estadística sobre la situación en todas las entidades públicas, o una muestra significativa que incluya a gobiernos regionales y/o locales, así como entidades de salud, entre otros.
- Se observa que la información estadística presentada data desde el año 2011 a marzo de 2013, lo cual resulta insuficiente para evidenciar la real magnitud del problema planteado, debiendo haber presentado cifras actuales.
- La información solo muestra un incremento de los reclamos registrados en los Libros de Reclamaciones, mas no acerca de los problemas formulados como sustento de la propuesta.

**Respecto a la modificatoria del artículo 3 del D. S. 042-2011-PCM**

2.3.4. El PL propone agregar al D.S. 042-2011-PCM lo siguiente:

| Norma Vigente   | Norma Propuesta   |
|---|---|
| <p>Artículo 3.- Libro de Reclamaciones</p> <p>Las entidades de la Administración Pública, señaladas en los numerales del 1 al 7 del artículo I del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, deben contar con un Libro de Reclamaciones en el cual los usuarios podrán formular sus reclamos, debiendo consignar además información relativa a su identidad y aquella otra información necesaria a efectos de dar respuesta al reclamo formulado.</p> | <p>Artículo 3.- Libro de Reclamaciones</p> <p>Las entidades de la Administración Pública, señaladas en los numerales del 1 al 7 del artículo I del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, deben contar con un Libro de Reclamaciones en el cual los usuarios podrán formular sus reclamos, debiendo consignar además información relativa a su identidad y aquella otra información necesaria a efectos de dar respuesta al reclamo formulado, <b>asimismo, podrán adjuntar instrumentos que sustente o respalden el reclamo</b>".</p> |





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

|   |   |
|---|---|
| <p>La información consignada por el usuario, será registrada en el Libro de Reclamaciones, cuyo formato en anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.</p>   | <p>La información consignada por el usuario, será registrada en el Libro de Reclamaciones, cuyo formato en anexo forma parte integrante del presente Decreto Supremo.</p>   |
| <p>El Libro de Reclamaciones deberá constar de manera física o virtual, debiendo ser ubicado en un lugar visible y de fácil acceso. A tal efecto, las entidades deberán consignar avisos en los cuales se indique la existencia del Libro de Reclamaciones y el derecho que poseen los usuarios para solicitarlo, cuando lo consideren conveniente.</p> | <p>El Libro de Reclamaciones deberá constar de manera física o virtual, debiendo ser ubicado en un lugar visible y de fácil acceso. A tal efecto, las entidades deberán consignar avisos en los cuales se indique la existencia del Libro de Reclamaciones y el derecho que poseen los usuarios para solicitarlo, cuando lo consideren conveniente.</p>   |
| <p>La entidad debe proporcionar de manera inmediata al usuario una copia o constancia del reclamo efectuado.</p>  | <p>Asimismo, las Entidades Públicas que cuenten con libros de reclamaciones de manera virtual deberán contar obligatoriamente con un libro de reclamaciones de respaldo de manera física, el cual deberá ser entregado a los usuarios que opten por el mismo, teniendo presente que existen personas que desconocen el uso de sistemas informáticos.</p> <p>La entidad debe proporcionar de manera inmediata al usuario una copia o constancia del reclamo efectuado.</p> |

2.3.5. El sustento del primer añadido al artículo 3, es que se facilite al usuario el adjuntar algún medio probatorio si es que así lo considera, ya que de no contarse con dicha opción, los reclamos resultan ser simples formalidades sin peso que logre corregir los errores cometidos o la mejora del servicio.

Al respecto, en la exposición de motivos no se precisa el significado del término "instrumentos", lo que podría ocasionar confusiones al momento de su aplicación, debido a que no solo incluye documentos (físicos o digitales), sino que además, según la mencionada exposición, posibilita al usuario solicitar a la entidad grabaciones de las cámaras de seguridad o solicitar declaraciones de testigos, éstas últimas configurarían un procedimiento administrativo o de denuncia<sup>4</sup>.

2.3.6. El sustento del segundo añadido al artículo 3, es que resulta necesario que las entidades cuenten con un Libro de Reclamaciones físico de respaldo, para que las personas opten por el mismo, debido a que muchas personas adultos mayores desconocen la utilización de medios tecnológicos para registrar su reclamo.

Al respecto, podemos señalar que el propio artículo 3 vigente establece que el Libro de Reclamaciones (físico o virtual) debe:

- a) Ser ubicado en un lugar visible (con avisos en los cuales se indique la existencia del Libro de Reclamaciones y el derecho que poseen los usuarios para solicitarlo, cuando lo consideren conveniente).
- b) Ser de fácil acceso;
- c) La entidad debe proporcionar de manera inmediata al usuario una copia o constancia del reclamo efectuado.

<sup>4</sup> Página 6 de la Exposición de Motivos

"(...) es necesario que se facilite al usuario el adjunte o solicite algún medio probatorio que sustente su reclamo si es que así lo considera, por ejemplo pedir las grabaciones de las cámaras de seguridad o declaración de una persona o si tiene una filmación presentaría".





“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
 “Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

Sumado a lo anterior, el artículo 5 establece que las entidades designan un funcionario responsable del Libro de Reclamaciones.

En tal sentido, el PL propuesto se presta a confusiones, debido a lo siguiente:

- a) Pretende introducir un Libro de Reclamaciones físico “de respaldo” que no tendría tal naturaleza, es decir, aplicable solo en defecto que no funcione el virtual; sino que establece la obligación de entregar el Libro de Reclamaciones físico a cualquier persona que opte por el mismo, lo cual contradice el tenor del propio artículo 3 donde se señala que el Libro de Reclamaciones consta de manera física o virtual.
- b) No se adjunta evidencia que permita fundamentar la afirmación que “muchas personas adultos mayores desconocen la utilización de medios tecnológicos para registrar su reclamo”, y por ende, la necesidad de tal medida.
- c) La normativa vigente ya resolvería el problema al indicar que el Libro de Reclamaciones cuenta con un funcionario responsable, debe ser ubicado en un lugar visible y de fácil acceso, y proporciona al usuario una copia o constancia del reclamo.

**Respecto a la modificatoria del artículo 4 del D. S. 042-2011-PCM**

2.3.7. El PL propone agregar al del D. S. 042-2011-PCM lo siguiente:

| Norma Vigente  | Norma Propuesta  |
|--|--|
| <p>Artículo 4.- Respuesta al reclamo</p> <p>La entidad pública está obligada a dar respuesta al usuario, por medios físicos o electrónicos, en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, informándole, de ser el caso, acerca de las medidas adoptadas para evitar el acontecimiento de hechos similares en el futuro.</p> | <p>Artículo 4.- Respuesta al reclamo</p> <p>La entidad pública está obligada a dar respuesta al usuario, por medios físicos o electrónicos, en un plazo máximo de 15 (quince) días hábiles, informándole, de ser el caso, acerca de las medidas adoptadas para evitar el acontecimiento de hechos similares en el futuro, bajo responsabilidad.</p> <p>En todos los casos en los que el reclamo contenga de manera principal o accesoria hechos sobre presuntos maltratos realizados a los usuarios, será derivado al área encargada de los procedimientos administrativos disciplinarios o el que haga sus veces a fin de que se inicie el procedimiento sancionador de corresponder, considerando el régimen del trabajador implicado o cuestionado, reglamento interno de trabajo o directivas respectivas, bajo responsabilidad.</p> |

2.3.8. El sustento de la modificación al artículo 4 es que resulta necesaria la disminución de los plazos de respuesta de 30 a 15 días, debido a que los usuarios necesitan una pronta respuesta de sus reclamos, ya que el plazo previsto actualmente dilata más los tiempos de respuesta, lo que atenta contra el Principio de Celeridad.

Al respecto, la exposición de motivos no presenta evidencia alguna para sustentar la reducción del plazo propuesto, además, la norma vigente<sup>5</sup> establece un plazo máximo de respuesta de treinta (30) días, es decir, ello no impide que las entidades puedan hacerlo en un plazo menor (de acuerdo a cada entidad en particular); por lo tanto, la propuesta resultaría innecesaria.

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 042-2011-PCM “obligación de las entidades del sector público de contar con un libro de reclamaciones”.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

2.3.9. El sustento de la adición al artículo 4 es que resulta necesario y vital que se tomen acciones disciplinarias (con los descargos correspondientes de parte de los presuntos responsables y de acuerdo al debido procedimiento) para evitar que los usuarios se vean afectados en sus derechos o que continúen "sufriendo" alguna acción negligente o descortés de parte de los servidores públicos.

Sobre el particular, podemos señalar que no resultaría necesario introducir dicha obligación por parte del responsable del Libro de Reclamaciones el derivar al área encargada de los procedimientos administrativos disciplinarios o el que haga sus veces a fin de que se inicie el procedimiento sancionador de corresponder, debido a que la norma vigente ya responde al problema planteado: las entidades públicas informan a sus respectivos Órganos de Control Institucional sobre su cumplimiento<sup>6</sup>, y éstos lo verifican<sup>7</sup>.

Asimismo, la pretendida adición al artículo 4 ocasionaría los siguientes problemas:

- a) Desnaturalizaría la razón de ser de la norma vigente, la cual se basa en atender un reclamo (expresión de insatisfacción o disconformidad del usuario) respecto de un servicio de atención brindado por la entidad pública; y no denunciar a un funcionario en particular.
- b) Podría confundirse el término "reclamo" con el de "denuncia" siendo ésta última regulada bajo la Directiva N° 011-2015-CG-GPROD "Servicio de Atención de Denuncias" aprobada por Resolución de Contraloría N° 268-2015-CG.
- c) El responsable del Libro de Reclamaciones no necesariamente es un profesional con conocimientos legales suficientes para discernir si un servicio de atención brindado por la entidad pública, ha recaído también en una presunta falta administrativa por parte del servidor público, dejándole una amplia discrecionalidad; en ese sentido, no resulta pertinente este aspecto del PL.

**Respecto a la modificatoria del artículo 5 del D. S. 042-2011-PCM**

2.3.10. El PL propone agregar al del D. S. 042-2011-PCM lo siguiente:

| Norma Vigente  | Norma Propuesta  |
|--|--|
| Artículo 5.- Funcionario responsable   | Artículo 5.- Funcionario responsable y obligación de informar  |
| Mediante resolución del titular de la entidad se designará al responsable del Libro de Reclamaciones de la entidad.                            | Mediante resolución del titular de la entidad se designará al responsable del Libro de Reclamaciones de la entidad.                            |
| Las entidades públicas deberán informar a sus respectivos Órganos de Control Institucional sobre el cumplimiento del presente Decreto Supremo. | Las entidades públicas deberán informar a sus respectivos Órganos de Control Institucional sobre el cumplimiento del presente Decreto Supremo. |

<sup>6</sup> Artículo 5 del Decreto Supremo N° 042-2011-PCM.

<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "obligación de las entidades del sector público de contar con un libro de reclamaciones".

"Artículo 6.- Sanciones

La Contraloría General de la República a través del Órgano de Control Institucional de cada entidad, es la competente para verificar, ya sea de oficio o por denuncia de parte, el incumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo".





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

|  |   |
|--|---|
|  | Trimestralmente se debe remitir el listado de todos los reclamos presentados por los usuarios, y las acciones que se generaron por parte de la entidad, a la Defensoría del Pueblo, para (que) realice las recomendaciones que le corresponde, según sus atribuciones y publique en su portal web el ranking de instituciones que permitan conocer la eficiencia en la gestión de los reclamos elevando así la calidad del servicio que prestan las entidades públicas. |
|--|---|

2.3.11. El sustento de la adición al artículo 5 es que la Defensoría del Pueblo pueda realizar recomendaciones necesarias, debido a que "esta entidad vela por la correcta administración de la administración pública".

Al respecto, si bien es cierto la normativa<sup>8</sup> establece que a la Defensoría le corresponde supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos en general –tal como lo expresa la exposición de motivos–, dicha entidad emite informes con recomendaciones; a diferencia de competencia de la SGP de la PCM, la cual regula la materia de Libros de Reclamaciones en entidades del Sector Público.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. De conformidad con lo expuesto en el presente informe, se observa el Proyecto de Ley N° 3919/2018-CR, Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 042-2011-PCM "Obligación de las Entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones", y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención de parte de los funcionarios y servidores de las entidades sector públicas; por las siguientes consideraciones:

- a) En cuanto a la pertinencia de otorgar rango de Ley la materia relativa al Libro de Reclamaciones, corresponde señalar que el Poder Ejecutivo en el marco de las competencias atribuidas por Ley, se encuentra habilitado para regular con norma del Poder Ejecutivo aquellos aspectos vinculados con la operatividad e implementación de materias que le han sido atribuidas expresamente por norma con rango de Ley. Es decir, en ejercicio de potestades reglamentarias corresponde al Poder Ejecutivo definir y establecer los medios idóneos para cumplir e implementar con efectividad las normas sustantivas previstas por Ley relativas a modernización del Estado; siendo uno de estos medios el "Libro de Reclamaciones".
- b) Al pretenderse otorgar rango de Ley a una reglamentación como la del Libro de Reclamaciones, limita al Poder Ejecutivo el margen de adaptabilidad y de mejora continua en la operación e implementación de dicha regulación. Asimismo, implica una contravención al artículo 118 de la Constitución Política del Perú, cuya norma establece que es potestad del Presidente de la República reglamentar las Leyes; como es el caso de

<sup>8</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

"Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía".

Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo "Artículo 1°.- A la Defensoría del Pueblo cuyo titular es el Defensor del Pueblo le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos".





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

la reglamentación e implementación de las normas sustantivas vinculada con las materias de modernización, explicitado con la regulación relativa al "Libro de Reclamaciones".

- c) El ROF de la PCM concordado con el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la PCM como entidad rectora, es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y tiene competencia de establecer los mecanismos para la recepción de quejas y otros mecanismos de participación ciudadana; con lo cual queda corroborado que la regulación respecto al Libro de Reclamaciones en entidades de Sector Público corresponde ser emitida por la PCM.
- d) La exposición de motivos presenta información estadística sobre la situación en ocho (08) ministerios y en la Fiscalía de la Nación, y no una muestra significativa que incluya a gobiernos regionales y/o locales; no presenta cifras actuales, y solo muestra un incremento de reclamos mas no acerca de los problemas formulados como sustento de la propuesta.
- e) En cuanto a contar con un Libro de Reclamaciones físico de "respaldo", este no tendría tal naturaleza, es decir, aplicable solo en defecto que no funcione el virtual; sino que establece la obligación de entregar el Libro de Reclamaciones físico a cualquier persona que opte por el mismo, lo cual contradice el tenor del vigente artículo 3 donde se señala que el Libro de Reclamaciones consta de manera física o virtual; por otro lado, la normativa vigente ya resolvería el problema al indicar que el Libro de Reclamaciones cuenta con un funcionario responsable, debe ser ubicado en un lugar visible y de fácil acceso y, proporciona al usuario una copia o constancia del reclamo.
- f) Respecto a la modificatoria del artículo 4, no se justifica reducción del plazo de respuesta al reclamo, porque no se presenta evidencia alguna para sustentarlo, además, el plazo de treinta (30) días es un plazo máximo que no impide a las entidades responder en un plazo menor.
- g) No resultaría necesario introducir la obligación de derivar los reclamos al área encargada de los procedimientos administrativos, debido a que la norma vigente ya responde al problema planteado: las entidades públicas informan a sus respectivos Órganos de Control Institucional sobre su cumplimiento, y éstos lo verifican; además la pretendida modificatoria generaría problemas al desnaturalizar la razón de ser de la norma vigente, la cual se basa en atender un reclamo respecto a un servicio de atención brindado por la entidad pública; y no el denunciar a un funcionario en particular, el cual tiene otra naturaleza jurídica.

3.2. Respecto a la modificatoria del artículo 3, no se precisa el significado del término "instrumentos", lo que podría ocasionar confusiones al momento de su aplicación, debido a que no solo incluye adjuntar documentos, sino que además, posibilita al usuario solicitar a la entidad grabaciones de las cámaras de seguridad o solicitar declaraciones de testigos, éstas últimas de naturaleza de un procedimiento administrativo o de denuncia; en tal sentido, se recomienda esclarecer el término.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

3.3. De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, se recomienda registrar el presente informe en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tenemos que informar.

Atentamente,

**César Augusto Cueva Gamero**  
Profesional  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública

**Freddy Sagástegui Cruz**  
Profesional  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública

Habiendo tomado conocimiento del presente informe y estando de acuerdo con su contenido, hago mío sus alcances.

**HEBER CUSMA SALDAÑA**  
Subsecretario de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

Habiendo tomado conocimiento del presente informe, hago mío sus alcances; por tanto, regístrese en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines pertinentes.

**SARA AROBES ESCOBAR**  
Secretaría de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros



Lima, 25 de febrero de 2019

**OFICIO P.O. N° 773 - 2018-2019/ CDRGLMGE-CR**

Señor  
**CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO**  
**Presidente del Consejo de Ministros**  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 3919/2018-CR, propone otorgar rango de Ley al Decreto Supremo 042-2011-PCM, obligación de las entidades del Sector Público de contar con un Libro de Reclamaciones y además modifica diversos artículos con el objeto de mejorar la calidad del servicio en la atención por parte de los funcionarios y servidores de las entidades públicas.

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,



**CARLOS DOMINGUEZ HERRERA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la  
Gestión del Estado

CDH/rmch.