



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

9142

Lima,

06 SET. 2018

**OFICIO N° 3466 -2018-PCM/SG**

Señores

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 541/2016-CR

Referencia : Oficio N° 1252-2017-2018/CDRGLMGE/CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral".

Sobre el particular, remito para conocimiento y fines el Informe N° D000648-2018-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el Informe N° 08-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JASN de la Secretaría de Gestión Pública y la opinión del Ministerio de Cultura, sobre el particular.

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

Atentamente,

Ramón Huapaya Raygada  
Secretario General  
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica



12

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 02 de Julio del 2018

**INFORME N° D000648-2018-PCM-OGAJ**



Firmado digitalmente por DELGADO ARROYO Margarita Milagro FAU 20168999926 hard Directora De La Oficina General De Asesoría Jurídica Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 02.07.2018 15:53:03 -05:00

Oficina General de Asesoría Jurídica  
SE ADJUNTA EXPEDIENTE EN FÍSICO  
(ORIGINAL)

- A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL
- De : **M. MILAGRO DELGADO ARROYO**  
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
- Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral"
- Referencia : a. PROVEIDO N° D000559-2018-PCM-OGAJ (19ABR2018)  
b. Oficio P.O. N° 1252-2017-2018/CDRGLMGE-CR
- Fecha : Lima, 28 de junio de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento b. de la referencia por el cual el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral", y solicita la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

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

**II. ANÁLISIS:**

- 2.1 De conformidad con el inciso g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el 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.
- 2.2 El Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral", relacionado al Proyecto de Ley N° 3881/2014-CR y cuya la Autógrafa de Ley fue observada por el Poder Ejecutivo, fue actualizado y remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- 2.3 Mediante Oficio P.O. N° 1252-2017-2018/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión sobre la iniciativa legislativa, la misma que encuentra sustento en el



Firmado digitalmente por OROSCO GONZALES Maria Del Pilar FAU 20168999926 soft Motivo: Doy V° B° Fecha: 02.07.2018 15:18:18 -05:00



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 69 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

- 2.4 El Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral", tiene por objeto precisar que la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral es la de un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Cultura (artículo único).
- 2.5 Adicionalmente, la Primera Disposición Complementaria Final establece que, a propuesta del Ministro de Cultura, se deben aprobar en un plazo de 90 días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el Reglamento de Organización y Funciones y demás instrumentos de gestión del Organismo Público Ejecutor Zona Arqueológica Caral el Poder Ejecutivo, mediante Decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Cultura.
- 2.6 Al respecto, cabe señalar que mediante el Decreto Supremo N° 003-2003-ED, se creó el Proyecto Especial Arqueológico Caral - Supe con plena autonomía de gestión científica, administrativa y financiera, adscrito al Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura). Posteriormente, con la Ley N° 28690 se declaró de preferente necesidad pública la inscripción, investigación, conservación, puesta en valor, registro, protección, preservación y tutela patrimonial del Sitio Arqueológico de Caral y de los sitios arqueológicos ubicados en el Valle de Supe, provincia de Barranca, departamento de Lima, y se dio rango de Ley al Decreto Supremo N° 003-2003-ED.
- 2.7 Sobre los organismos públicos ejecutores, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece lo siguiente:

**"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**. (...)" (Resaltado es agregado)*

**"Artículo 30.- Organismos Públicos Ejecutores**

*Los Organismos Públicos Ejecutores **ejercen funciones de ámbito nacional**. Se crean cuando existen las siguientes condiciones:*

1. **Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o**
2. **se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.**

*Los Organismos Públicos Ejecutores:*

1. *Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos.*
2. *Su política de gasto es aprobada por la entidad de la que dependen, en el marco de la política general de gobierno.*
3. *No tienen funciones normativas, salvo que estén previstas en su norma de creación, o le fueran delegadas expresamente por el Ministerio del cual dependen.*
4. *Están dirigidos por un Jefe, cuyo cargo es de confianza. Por excepción, podrán contar con un Consejo Directivo, cuando atiendan asuntos de carácter multisectorial. En estos casos, su Consejo Directivo estará integrado sólo por los Ministros o los representantes de los sectores correspondientes." (Resaltado es agregado)*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 2.8 Dicho esto, respecto de los sectores competentes del Poder Ejecutivo para emitir opinión, se verifica que el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR involucra competencias del Ministerio de Cultura y de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública.
- 2.9 En efecto, el Ministerio de Cultura *"es competente en materia de patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial; gestión cultural e industrias culturales, incluyendo la creación cultural contemporánea y artes vivas; y la pluralidad étnica y cultural de la nación"*, constituyéndose en ente rector del sector Cultura, conforme al artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2013-MC.
- 2.10 En cuanto a la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, cabe señalar que el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, establece lo siguiente:

*"Artículo 41.- Secretaría de Gestión Pública*

*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 que alcanza a todas las entidades de la administración pública contempladas en el artículo I, del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, incluidos los gobiernos regionales y locales. **Tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública**, simplificación administrativa, gestión por procesos, gobierno abierto, calidad y atención al ciudadano y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia.*

*Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado. (...)" (Resaltado es agregado)*

- 2.11 Por lo tanto, de acuerdo al marco normativo vigente, el Ministerio de Cultura y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, son los sectores competentes del Poder Ejecutivo para emitir opinión sobre Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral".
- 2.12 En ese sentido, se encuentra registrado en el aplicativo informático del Sistema de Proyectos de Ley, la opinión del Ministerio de Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral", señalando entre otros aspectos, los siguientes:

*"(...)*

- La creación de un organismo público, tal como se pretende, generaría duplicidad de funciones, con respecto a las funciones que desarrolla el Ministerio de Cultura en materia de patrimonio arqueológico histórico, a través de sus Direcciones Desconcentradas de Cultura y sus proyectos especiales, cada uno de estos dentro su ámbito jurisdiccional.*
  - La creación de un organismo público de esta naturaleza, contraviene las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado, establecidas en su Ley de creación; generado además al Estado, costos innecesarios en recursos económicos, presupuestales, financieros y humanos, entre otros aspectos.*
- (...)*
- Las actividades estratégicas que desarrolla la Unidad Ejecutora 003 – Caral, como son la puesta en valor del patrimonio, la gestión del patrimonio, defensa y protección del patrimonio cultural; y transmisión de valores, son funciones propias del Ministerio de Cultura y que son ejecutadas además por otras unidades orgánicas, como el caso de la*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

Unidad Ejecutora 007: Proyecto Especial Marcahuamachuco, Unidad Ejecutora 005 – Naylamp y por los proyectos institucionales.

- En cuanto a los servicios que prestaría el propuesto Organismo Público Ejecutor, esto es, la aplicación del Plan Maestro de Caral a través de actividades a nivel local que apunten a la autonomía para el desarrollo local y regional de los valles, producción agroecológica, rescate de la sabiduría andina e implementación de las innovaciones culturales, entre otros; pueden ser realizados a través de la Unidad Ejecutora Caral.  
(...)"

2.13 De esta manera, el Ministerio de Cultura **observa** el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral".

2.14 Por su parte, mediante Informe N° 08-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JASN, la Secretaría de Gestión Pública **observa** el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, sobre la base de los siguientes argumentos:

- No se cumple con acompañar como parte del sustento del Proyecto de Ley materia de análisis los documentos señalados en el artículo 3<sup>1</sup> del Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, ni el Plan inicial de actuación del organismo público, tal como se dispone en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Contravención del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ya que el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación o disolución de organismos públicos recae en el Poder Ejecutivo.
- De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, lo cual se presentaría en el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR al proponer la creación de un organismo público ejecutor, el cual irrogaría gastos públicos.

2.15 Sobre la base de los argumentos expuestos, se **observa** el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR debido a que i) la creación de un organismo público, tal como se pretende, generaría duplicidad de funciones, con respecto a las funciones que desarrolla el Ministerio de Cultura; ii) la creación de nuevos organismos públicos se realiza a iniciativa y por competencia del Poder Ejecutivo, no pudiendo ser materia contenida en un Proyecto de Ley; iii) la creación de un organismo público generará gastos al Estado, los cuales no han sido sustentados, contraviniendo el artículo 79 de la Constitución pues las iniciativas congresales no pueden aumentar el gasto público; y, finalmente, iv) no se cumple con acompañar como parte del sustento del Proyecto de Ley materia de análisis los documentos señalados en el artículo 3 del Reglamento

<sup>1</sup> "Artículo 3.- Propuesta de creación de entidades del Sector Público.

En el proceso para la creación de ministerios así como de entidades instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública.

Los proyectos normativos estableciendo la creación de alguna de las entidades mencionadas, deberán ser remitidos a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; adjuntando los siguientes documentos:

a) Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.

b) Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las entidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.

c) Análisis del costo-beneficio elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.

(...)"



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

08

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, ni el Plan inicial de actuación del organismo público, tal como se dispone en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

### III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1 En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral"; regula materias de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, y del Ministerio de Cultura.
- 3.2 Por las consideraciones expuestas, se **observa** el Proyecto de Ley N° 541/2016-CR, "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral".
- 3.3 Finalmente, se sugiere remitir el presente informe, así como la opinión del Ministerio de Cultura y el Informe N° 08-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JASN de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

**M. MILAGRO DELGADO ARROYO**

DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: Secretaría de Coordinación



Lima, 11 de abril de 2018

**OFICIO P.O. N° 1259-2017-2018/ 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 y solicitarle la opinión del Poder Ejecutivo acerca de las observaciones a la Autógrafa de Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica de Caral (PL 3881/2014-CR), remitidas al término del anterior período parlamentario y que de conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo de fecha 7 de setiembre de 2016 fuera actualizado y remitido a nuestra Comisión para su estudio y dictamen ( PL 541/2016-CR).

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,



**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
**Presidente**  
**Comisión de Descentralización, Regionalización,**  
**Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

GTZ/rmch.



3881/2014-CE

06

Proyecto de Ley N° 541/2016-PE



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

Lima, 30 de mayo de 2016

OFICIO N° 084 -2016-PR

Señor  
**LUIS IBERICO NUÑEZ**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente.



De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de la "Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral". Al respecto, debemos manifestar que luego de la revisión y evaluación efectuada a la Autógrafa de Ley, estimamos conveniente observar la misma por las consideraciones siguientes:

**Sobre el Proyecto Especial Arqueológico Caral – Supe.**

1. A través del Decreto Supremo N° 003-2003-ED, se crea el Proyecto Especial Arqueológico Caral – Supe, con plena autonomía de gestión científica, administrativa y financiera, adscrito al Instituto Nacional de Cultura (hoy Ministerio de Cultura). El Proyecto Especial Arqueológico Caral – Supe es responsable de las actividades de investigación, registro, puesta en valor y conservación de la Ciudad Sagrada de Caral- Supe, ubicada en el distrito de Supe, provincia de Barranca, departamento de Lima.
2. Con la Ley N° 28690, se declara de preferente necesidad pública la inscripción, investigación, conservación, puesta en valor, registro, protección, preservación y tutela patrimonial del Sitio Arqueológico de Caral, dándose rango de Ley al Decreto Supremo N° 003-2003-ED.

**Sobre la creación del Organismo Público Ejecutor "Zona Arqueológica Caral".**

3. El artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece la naturaleza jurídica de los Organismos Públicos como entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Asimismo, el artículo 30 de la citada Ley, señala que los Organismos Públicos Ejecutores se crean cuando se configuran las siguientes condiciones: Se requiera una entidad con administración propia, debido a que la magnitud de sus operaciones es significativa; o, se requiera una entidad dedicada a la prestación de servicios específicos.
4. En tal sentido, la Autógrafa que propone precisar la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral como un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Cultura, no cumple con las especificaciones que exige la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para crear un

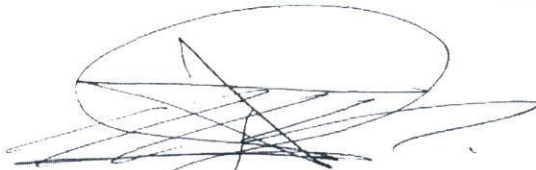
27



organismo público ejecutor, por cuanto no tiene alcance nacional, pues sus operaciones están enmarcadas en la zona arqueológica de Caral - Supe, ubicada en la provincia de Barranca departamento de Lima; asimismo, sus operaciones sólo están centradas en un único objetivo; es decir, a la investigación y conservación de la Zona Arqueológica de Caral; y, finalmente no está dedicada a prestar servicios específicos.

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

Atentamente,



OLLANTA HUMALA TASSO  
Presidente de la República



PEDRO CATERIANO BELLIDO  
Presidente del Consejo de Ministros

03

3881/2014-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 30 de Mayo de 2016.

Pase a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Lima, 15 de Noviembre de 2016.

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo N° 19-2016-2017/CONSEJO-CR, de fecha 7 de setiembre de 2016, actualícese el proyecto de ley N° 3881/2014-CR asignándole el N° 541/2016-PE y pase a la(s) Comisión(es) de CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

3



**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

*Ha dado la Ley siguiente:*



**LEY QUE PRECISA LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ZONA  
ARQUEOLÓGICA CARAL**

**Artículo único. Naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral**

*Precisase que la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Caral es la de un organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Cultura. Tiene personería jurídica y constituye pliego presupuestal. Cuenta con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera; y con las competencias, facultades y atribuciones establecidas en el Decreto Supremo 003-2003-ED y la Ley 28690.*

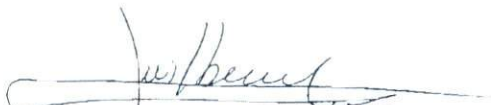


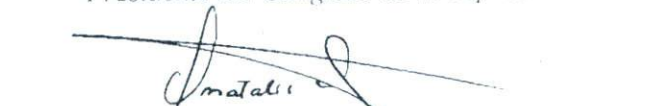
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** *El Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Público Ejecutor Zona Arqueológica Caral y demás instrumentos de gestión serán aprobados en un plazo de 90 días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, por decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Cultura, a propuesta de este último.*

**SEGUNDA.** *A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda referencia pasada y futura hecha al Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe y la Unidad Ejecutora 003-Zona Arqueológica Caral, se entenderá efectuada a la Zona Arqueológica Caral.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.  
En Lima, a los diez días del mes de mayo de dos mil dieciséis.*

  
LUIS IBERICO NÚÑEZ  
Presidente del Congreso de la República

  
NATALIE CONDORI JAHUIRA  
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

4



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"

**INFORME N° 08-2018-PCM-SGP-SSAP/PL.HCS-JASN**

**PARA :** MAYEN UGARTE VÁSQUEZ-SOLÍS  
Secretaria de Gestión Pública

**ASUNTO :** Solicita opinión sobre Proyecto de Ley N° 541/2016-PE que propone crear Zona Arqueología Caral como organismo público ejecutor del Ministerio de Cultura

**REFERENCIA :** Oficio P.O. N° 901-2017-2018/CDRGLMGE-CR

**FECHA :** Miraflores, 02 de febrero de 2018

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, sobre el cual cabe informar lo siguiente:

**I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA**

Conforme a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo las materias de organización, estructura y funcionamiento de la Administración Pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, ética pública, gobierno abierto y gestión del conocimiento, en concordancia con las normas sobre la materia; así como de emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, que proponen la creación de ministerios, organismos públicos, sistemas administrativos y funcionales, programas nacionales, proyectos especiales y en general sobre la creación de cualquier instancia de la administración pública. En ese marco corresponde emitir opinión sobre el proyecto de ley materia de análisis.

**II. ANTECEDENTES**

- 2.1 Mediante el documento de la referencia, el señor Congresista de la República Gilmer Trujillo Zegarra hace llegar a la Presidenta del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 541/2016-PE que crea la Zona Arqueológica Caral como organismo público ejecutor del Ministerio de Cultura para opinión.
- 2.2 Cabe indicar que mediante Memorandum N° 1581-2014-PCM/SGP, la SGP emitió el Informe N° 1581-2014-PCM/SGP en el que concluye como no viable el Proyecto de Ley N° 3881/2014-CR que, tal cual el Proyecto de Ley N° 541/2016-PE, crea el Instituto Caral de Arqueología y Desarrollo Social como organismo ejecutor del Ministerio de Cultura, al contravenir con las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y en el Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en lo referido a la creación de organismos públicos y de entidades.

**III. ANÁLISIS**

**Sobre los requisitos y el proceso de creación de entidades públicas**





*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"*

3.1 La segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado señala que para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El artículo 3 del Reglamento de la citada Ley, aprobado mediante Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, dispone que:

*"en el proceso para la creación de ministerios así como entidades, instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública".*

*Asimismo señala que para la creación de alguna de las entidades mencionadas, se deberá remitir la propuesta a la SGP; adjuntando los siguientes documentos:*

- a) *Análisis sobre la necesidad de la existencia de la nueva entidad. En este documento se deberá establecer con precisión la necesidad de la acción estatal, el interés relevante a satisfacer, así como la justificación constitucional y legal.*
  - b) *Análisis acerca de la no duplicidad de funciones con otra entidad del sector público o privado. En este documento se deberá identificar a las necesidades que realizan funciones o actividades similares o, que persiguen fines iguales o semejantes. Asimismo, se deberá establecer específicamente la razón que explica la existencia de la nueva entidad, frente a las otras ya existentes en el sector público.*
  - c) *Análisis del costo-beneficio elaborado por el pliego presupuestario respectivo<sup>1</sup>. En este documento se deben establecer y comparar los costos y beneficios que se generarían al Estado, la ciudadanía y la sociedad en general, como consecuencia de la existencia de la entidad. Asimismo, se deberá establecer con detalle, la fuente de financiamiento que dará cobertura a la entidad materia de creación.*
- (...)

*En caso de estar incompletos o presentar deficiencias, la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública podrá solicitar a los proponentes; la revisión, corrección o actualización de los documentos señalados en el presente artículo. Dicha Secretaría no emitirá opinión técnica previa en tanto no se cumplan con los requisitos y documentación establecida".*



<sup>1</sup> Literal modificado por el literal d) del artículo 3 de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2014, que establece que "los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de la norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo".





"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"

Sobre este último punto, no obstante que por el método de interpretación literal la norma produce un resultado interpretativo suficiente para determinar que el derecho a iniciativa es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, resulta conveniente complementar su análisis en concordancia con el Principio de Competencia al que se contrae el artículo VI de la LOPE<sup>2</sup> y el numeral 61.1 del artículo 61 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativo a la fuente de competencia administrativa<sup>3</sup>, para afirmar de manera incuestionable que las disposiciones contenidas en la LOPE establecen una reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación y disolución de organismos públicos, que excluye a los otros Poderes de Estado.

Siguiendo esta línea interpretativa, debe precisarse que la reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo para ejercer el derecho a iniciativa para crear y disolver organismos públicos, por una cuestión de semejanza esencial<sup>4</sup>, engloba también a todas aquellas acciones e iniciativas que tienen por objeto producir los mismo efectos, así como de todas aquellas acciones que tienen por objeto determinar su naturaleza jurídica, tipo de organismo público, como es el caso de la creación de un organismo público dentro del Poder Ejecutivo a partir del Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe y la Unidad Ejecutora 003 – Zona Arqueológica Caral.

Por todo lo expuesto, el proyecto de ley no resulta viable, toda vez que los congresistas de la República no tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes sobre materias que le han sido reservadas exclusivamente por Ley Orgánica al Poder Ejecutivo en función a sus competencias y atribuciones constitucionales, como es el caso de creación o calificación de organismos públicos. Esta reserva de competencia en favor del Poder Ejecutivo, no afecta la autonomía y competencia constitucional del Poder Legislativo para aprobar y emitir leyes, la cual se mantiene incólume.

**Sobre la evaluación de iniciativa de gasto**

- 3.4 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.

En ese sentido, considerando que el Proyecto de Ley tiene como principal "efecto" la creación de un organismo público, el proyecto de Ley tampoco resulta viable, toda vez que su creación demandaría la generación de gastos públicos, lo cual contraviene el mandato constitucional al que se contrae el artículo 79 de la norma constitucional.

**IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

<sup>2</sup> El numeral 2, del Artículo VI de la LOPE, dispone que por el Principio de competencia, "el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

<sup>3</sup> "Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa  
61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan".

<sup>4</sup> Marcial Rubio Correa, en "El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho), séptima edición, Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial 1996, p. 286, señala lo siguiente:  
"El requisito de la semejanza esencial y la ratio legis

(...) El aplicador del Derecho debe recurrir a ella cuando, a su juicio, la ratio legis permite ver una semejanza esencial sumamente clara entre el supuesto de la norma y el hecho real al que se pretende aplicar la consecuencia (...)"





*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"*

Por su parte la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en adelante la LOPE, en armonía con lo dispuesto en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su Reglamento, dispone en su artículo 29° que para la creación de los Organismos Públicos debe cumplirse con los requisitos establecidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; así como con la aprobación del plan inicial de actuación del organismo por el Ministerio de su Sector.

De las disposiciones antes señaladas, se advierte que desde el punto de vista formal, para que la Secretaría de Gestión Pública emita opinión respecto a proyectos normativos que tienen por objeto la creación de cualquier tipo de entidad, los proponentes obligatoriamente deberán acompañar al proyecto de norma los documentos señalados en el artículo 3° del Reglamento de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM; así como el Plan inicial de actuación del organismo público tal como lo dispone el artículo 29 de la LOPE; documentos que no se han acompañado como parte del sustento del Proyecto de Ley Materia de análisis.

- 3.2 Ahora bien, sin perjuicio de que la propuesta normativa no cumple con los requisitos formales que establece la Ley para que esta Secretaría realice la evaluación de la propuesta normativa, consideramos oportuno por un tema de predictibilidad efectuar el análisis sobre el fondo de la propuesta, en la medida que saltan a la vista aspectos de competencia para la formulación de este tipo de iniciativas legislativas, así como prohibiciones de orden constitucional, las cuales se constituyen en insubsanables.

#### **Sobre la evaluación de competencia y derecho a iniciativa**

- 3.3 Como primer punto, corresponde realizar una "evaluación de competencia", para determinar si los Congresistas de la República tienen competencia para ejercer el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación de organismos públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Sobre el particular, el artículo 28 de la LOPE prescribe que:

#### *"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.*

*(...)"*

De la disposición antes descrita se desprende que los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público con competencia de alcance nacional, los cuales se encuentran adscritos en todos los casos en un Ministerio en particular. Asimismo que su creación o disolución únicamente se aprueba con una norma con rango de Ley. Del mismo modo, se advierte que el derecho a iniciativa para la formación de leyes que tienen por objeto la creación o disolución de organismos públicos recae en el Poder Ejecutivo.





**PERÚ**

**Presidencia  
del Consejo de Ministros**

Secretaría de Gestión Pública

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"*

- 4.1 Por las consideraciones expresadas en el presente informe, se observa el "Proyecto de Ley N° 541/2016-PE, Ley que precisa la naturaleza jurídica de la Zona Arqueológica Cara.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, para que sea remitido al Despacho Presidencial y prosiga con su trámite y fines correspondientes.
- 4.3 De mediar conformidad con lo expresado en el presente informe, se recomienda registrar el presente informe en el Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es cuanto tengo que informar.

Atentamente,

**JOSÉ ALBIANDRO SELEM NOVOA**  
Profesional  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública

**Heber Cuñma Saldaña**  
Coordinador normativo  
Subsecretaría de Administración Pública  
Secretaría de Gestión Pública

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

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



*Trabajando para  
todos los peruanos*



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.

- Por su parte, el literal b) del artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado dispone que el diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen, entre otros, por el siguiente criterio: Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública **no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.**
- En atención a lo expuesto, el Proyecto Especial Arqueológico Caral-Supe no cumple con las condiciones que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para convertirse en un Organismo Público Ejecutor, al no tener alcance nacional, por cuanto se enmarca en una determinada zona arqueológica; y además su creación duplicaría las funciones asignadas al Ministerio de Cultura.



Con Informe N° 000016-2018/OOM/OGPP/SG/MC la Oficina de Organización y Modernización, emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

- El Proyecto de Ley transgrede el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y el literal b) del artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Situación que también ha sido analizada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, opinando en el mismo sentido, a través del Oficio N° 317-2014-PCM/SG.
- La creación de un organismo público, tal como se pretende, generaría duplicidad de funciones, con respecto a las funciones que desarrolla el Ministerio de Cultura en materia de patrimonio arqueológico histórico, a través de sus Direcciones Desconcentradas de Cultura y sus proyectos especiales, cada uno de estos dentro su ámbito jurisdiccional.
- La creación de un organismo público de esta naturaleza, contraviene las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado, establecidas en su Ley de creación; generando además al Estado, costos innecesarios en recursos económicos, presupuestales, financieros y humanos, entre otros aspectos.

Por su parte la Dirección General de Patrimonio Arqueológico Inmueble, en atención a lo señalado por la Dirección de Gestión de Monumentos en su Informe N° 000058-2018/DMO/DGPA/VMPCIC/MC, emitió el Informe N° 000105-2018/DGPA/VMPCIC/MC, señalando que:

- Las actividades estratégicas que desarrolla la Unidad Ejecutora 003 – Caral, como son la puesta en valor del patrimonio, la gestión del patrimonio, defensa y protección del patrimonio cultural; y transmisión de valores, son funciones propias del Ministerio de Cultura y que son ejecutadas además por otras unidades orgánicas, como el caso de la Unidad Ejecutora 007: Proyecto Especial Marcahuamachuco, Unidad Ejecutora 005 - Naylamp y por los proyectos institucionales.
- En cuanto a los servicios que prestaría el propuesto Organismo Público Ejecutor, esto es, la aplicación del Plan Maestro de Caral a través de actividades a nivel local que apunten a la autonomía para el desarrollo local y regional de los valles, producción agroecológica, rescate de la sabiduría andina e implementación de las innovaciones culturales, entre otros; pueden ser realizados a través de la Unidad Ejecutora Caral.

En tal sentido, cabe agregar que:

- El artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que 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 y 2. Organismos Públicos Especializados, cuya