



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

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

Lima, 11 MAYO 2016

50364

OFICIO N° 2345-2016-PCM/SG/OCP

R-812.

Señor
RUBEN COA AGUILAR
Presidente
Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre Pre Dictamen recaído en el P.L. N° 5139/2015-CR

Referencia: a) Oficio P.O. N° 123-2015-2016-CEM/CR
b) Oficio N° 2295-2016-PCM/SG/OCP
Expediente N° 201616290

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia a), mediante el cual solicita opinión sobre el Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR, que propone la Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal.

Al respecto, en adición a la información remitida a través del documento b), alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N° 488-2016-PCM/SGP, de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

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

Atentamente,

ABOG. MANUEL MESONES CASTELO
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros

MMA/mosa



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

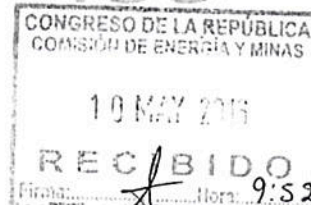
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 09 MAYO 2016

OFICIO N° 2295 -2016-PCM/SG/OC

Señor
RUBEN COA AGUILAR
Presidente
Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente.-

CARGO



Asunto : Pedido de opinión sobre Pre Dictamen recaído en el P.L. N° 5139/2015-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 123-2015-2016-CEM/CR
Expediente N° 201616290

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR, que propone la Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N° 211-2016-PCM/ACAFMIRA/19 del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental sobre ese particular.

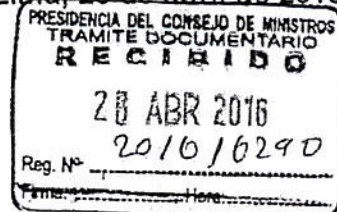
Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

.....
JG. MANUEL MESONES CASTELO
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros

MMA/mosa

Lima, 26 de abril de 2016



Oficio P.O N° 123-2015-2016-CEM/CR

Señor
PEDRO CATERIANO BELLIDO
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya Cdra. 1 S/N
Lima.-

De mi especial consideración:

Tengo a bien dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y solicitar informe de opinión sobre el predictamen del Proyecto de Ley 5139/2015-CR remitido por los Congresista Tomás Zamudio y Martín Belaunde, referente al proceso de formalización de la minería, el mismo que se adjunta al presente oficio.

Este pedido se formula de acuerdo al a lo establecido en el artículo 96° de la Constitución Política del Perú y artículo 69° del Reglamento del Congreso de la República.

Agradezco la atención prestada al presente y, hago propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de mi estima y consideración.

Atentamente,



RUBÉN COA AGUILAR
Presidente
Comisión de Energía y Minas



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Secretaría
General****Secretaría de Gestión
Pública**

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

MEMORÁNDUM N° 0488 - 2016-PCM/SGP

A : **MALKA MAYA ALBARRACÍN**
Jefe de la Oficina de Coordinación Parlamentaria

De : **SARA AROBES ESCOBAR**
Secretaría de Gestión Pública

Asunto : Pedido de opinión sobre pre dictamen recaído en el proyecto de ley N° 5139/2015-CR, que propone la Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal.

Referencias : a) Memorándum N° 193-2016-PCM/OCP.
b) Memorándum Múltiple N° 010-2016-PCM/OCP.
c) Memorándum N° 318-2016-PCM/SGP.

Fecha : Lima, 10 JUNIO 2016

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia a) y b), mediante los cuales su despacho solicita la opinión técnica de esta Secretaría respecto al pre dictamen recaído en el proyecto de ley N° 5139/2015-CR, además de remitir para conocimiento, una copia del Memorándum N° 211-2016-PCM/A CAFMIRA/19 del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental, con el fin de atender la solicitud de opinión formulada por el presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

Sobre el particular, y luego de la revisión del citado proyecto, apreciamos que la fórmula legal de los artículos 3°, 4°, 5°, 7°, 8° y Tercera Disposición Complementaria Transitoria del texto sustitutorio contenido en el pre dictamen, guardan identidad con similares artículos incluidos en el proyecto de ley N° 5139/2015-CR.

Como es de su conocimiento, mediante el documento de la referencia c) remitimos a su despacho la opinión de nuestra Secretaría, sobre el proyecto de ley N° 5139/2015-CR, la que forma parte del Informe N° 020-2016-PCM-SGP.LAHB, la misma que mantenemos.

En consecuencia, remitimos una copia del informe en mención para los fines que su despacho estime convenientes.

Atentamente,


Sara Arobres Escobar
Secretaría de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

Adjunto:

- Copia del Informe N° 020-2016-PCM-SGP.LAHB

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

**PERÚ** PROGRESO
PARA TODOS

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"***INFORME N° 020 -2016-PCM-SGP.LAHB**

Para : SARA AROBES ESCOBAR
Secretaría de Gestión Pública

De : LUIS ALBERTO HERRERA BUITRÓN
Abogado

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley N° 5139/2015-CR, que propone la Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal.

Referencias : a) Memorandum N° 143-2016-PCM/OCF.
b) Memorandum N° 109-2016-PCM/OCF.

Fecha : Lima, 1 de abril del 2016

Me dirijo a usted, con la finalidad de informarle el resultado del análisis de la información contenida en el documento de la referencia, remitido por la Oficina de Coordinación Parlamentaria, por el que deriva a nuestra Secretaría la propuesta legal referida en el asunto, remitida desde el despacho del Congresista de la República Hernán De La Torre Dueñas, Presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

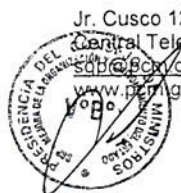
La Ley N° 29158, **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo** (en adelante, **LOPE**), es la norma que establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; asimismo, la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

Por mandato del artículo 1 de la Ley N° 27658, **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado** (en adelante, **LMMGE**), se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. A nivel del Poder Ejecutivo, dicho proceso es conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, **PCM**), a través de la Secretaría de Gestión Pública (en adelante, **SGP**).

La Segunda Disposición Complementaria Final de esa norma señala que, en el caso de la aprobación de 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.

Esta función es desarrollada por el artículo 37° del Decreto Supremo (en adelante, **DS**) N° 063-2007-PCM, modificado por el DS N° 057-2008-PCM, que aprueba el **Reglamento de Organización y Funciones** (en adelante, **ROF**) de la PCM, que señala como funciones de la SGP las siguientes:

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

"Artículo 37.- De las Funciones

Son funciones de la Secretaría de Gestión Pública:

37.1 Coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora;

37.2 Emitir opinión sobre autógrafas y proyectos normativos referidos a funcionamiento y organización del Estado, como es la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado; así como, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, de los Ministerios y de los organismos públicos para fines de su aprobación;

(...)

37.5 Emitir informe sobre los proyectos o normas que propongan la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción sectorial de un organismo público o de otras entidades;

En ese sentido, la **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**¹ (en adelante, **PNMGP**) tiene por objetivo general "Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país", establece que la PCM, a través de la SGP, en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión Pública tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la PNMGP. En este sentido, uno de los pilares de la Política de Modernización de la Gestión Pública es la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.

Siendo este el escenario, podemos señalar que en la actualidad se cuenta con el marco legal de mandato obligatorio que dispone que la SGP, como ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, emite opinión técnica vinculante cuando una propuesta normativa pueda tener incidencia en la estructura organizacional de una o varias entidades de la Administración Pública, marco bajo el cual resulta pertinente efectuar el análisis de la propuesta sometida a consideración.

2

II. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia a), la Oficina de Coordinación Parlamentaria (en adelante, **OCP**) deriva el proyecto de ley N° 5139/2015-CR remitido por el Congresista de la República Hernán De La Torre Dueñas, Presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.
2. Es importante destacar que la propuesta legal tiene como objeto fortalecer el proceso de formalización de la minería informal, mediante la aplicación de un régimen especial que facilite su ejecución en forma ordenada, eficiente y simplificada, y a la vez concordar y perfeccionar las normas que regulan la actividad minera.
3. En el artículo 3 de la propuesta señala que el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (en adelante, **INGEMMET**) es la única autoridad competente en materia de formalización de la minería informal, a través del REFORMI para lo cual asume de manera exclusiva y excluyente las competencias y funciones en materia de formalización minera asignadas a las diferentes dependencias e instancias administrativas del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Regionales

¹ Aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

4. Luego de ello, el artículo 4 propone incorporar 9 funciones específicas a las que actualmente regulan el actuar de ese organismo público técnico especializado.
5. En concordancia con lo antes señalado, mediante el artículo 5 se establece que todas las dependencias e instancias administrativas que vienen cumpliendo competencias y funciones sobre el proceso de formalización minera, o cuenten con información o documentación vinculadas a dicho proceso, ajustarán sus actividades a lo previsto en el proyecto normativo.
6. Por último, es necesario indicar que mediante el documento de la referencia b), la OCP alcanza para nuestro conocimiento y fines, una copia del Memorando N° 166-2016-PCM/ACAFMIRA/04 del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (en adelante, **ACAFMIRA**), que contiene opinión especializada sobre el tema planteado en la propuesta normativa.

III. ANÁLISIS

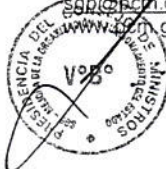
1. Implicancia de la propuesta con el proceso de descentralización desarrollado en el país

- 1.1 La Constitución Política del Perú, norma máxima de nuestro ordenamiento jurídico, prevé en el artículo 188 inserto en el capítulo de la Descentralización que esta es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Además, que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.
- 1.2 El marco normativo de desarrollo constitucional adopta el carácter gradual de la descentralización administrativa y fiscal. En este punto, cabe referir los principios contenidos en el artículo 4 de la Ley N° 27783- Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, **LBD**):

"Artículo 4.- Principios generales

La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales:

- a) Es permanente: Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.*
- b) Es dinámica: Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.*
- c) Es irreversible: El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.*
- d) Es democrática: Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.*
- e) Es integral: Abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.*
- f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación*





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

g) Es gradual: El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad."

- 1.3 Estos principios son la base sobre la cual se ha elaborado las competencias exclusivas y compartidas previstas en el artículo 10 de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.4 Al respecto, debemos señalar que conforme a la LBD, además de las competencias exclusivas que tienen a cargo algunos sectores del Poder Ejecutivo, se cuenta con funciones que los sectores desarrollan con los gobiernos regionales, siendo una de ellas en materia de energía, minas e hidrocarburos contenidas en el artículo 59 de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, **LOGR**).
- 1.5 De acuerdo a lo previsto en fuentes oficiales, el proceso de transferencia de las funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos se encuentra culminado, siendo que 25 gobiernos regionales vienen desarrollando funciones en virtud de la transferencia².
- 1.6 Es importante señalar que la propuesta legislativa materia de análisis propone concentrar en un organismo público del Poder Ejecutivo, en este caso el INGEMMET, las funciones, que en virtud del Decreto Legislativo (en adelante, DL) N° 1105- Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, vienen desarrollando los gobiernos regionales en virtud a lo dispuesto por el artículo 16 y la Segunda Disposición Complementaria de esa norma, por lo cual consideramos que una medida que implique reasignar y reconcentrar esas funciones en una sola entidad, no resultaría viable considerando que la propuesta además de no gozar de un sustento técnico adecuado que demuestre la necesidad que eso suceda, constituiría una afectación a los principios de irreversibilidad y subsidiariedad antes expuestos que rigen el proceso de Descentralización.

4

2. Naturaleza jurídica, ubicación y funciones del INGEMMET dentro de la estructura orgánica estatal

- 2.1 En el presente caso, se aprecia que el Decreto Ley N° 25962 aprobó la Ley Orgánica del Sector Energía y Minas, cuyo artículo 17 establece que el INGEMMET constituye una institución pública descentralizada de ese sector, cuya naturaleza jurídica en la actualidad resulta siendo la de un organismo público en virtud a la clasificación prevista por la LOPE.
- 2.2 Posteriormente, con fecha 22/02/2007 se aprobó el DS N° 008-2007-EM, que aprobó la fusión del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero - INACC (antes denominado Registro Público de Minería) con el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET. Hasta la fusión, el INACC tenía finalidad tramitar las solicitudes de concesiones mineras, en aplicación del Procedimiento Ordinario Minero establecido en la Ley General de Minería; asimismo, tenía a su cargo el Catastro Minero Nacional y la Administración del Derecho de Vigencia.

² Defensoría del Pueblo "Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales- tareas pendientes. P. 20. Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/58C03BC4EE445C6805257D00006C3130/\\$FILE/sp_20111103_645.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/58C03BC4EE445C6805257D00006C3130/$FILE/sp_20111103_645.pdf)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública

- 2.3 Con este nuevo marco legal, mediante el DS N° 035-2007-EM se aprobó el ROF del INGEMMET, que dentro de sus funciones establece además de las previstas en el numeral anterior, un campo de acción bien definido en materia de:

1. Realizar y fomentar la investigación de los recursos minerales, energéticos e hidrogeológicos del país; generar y actualizar el inventario de los mismos y promover su conocimiento y desarrollo;
2. Investigar y efectuar estudios en geomorfología, glaciología y geología ambiental en el ámbito de su competencia, así como estudios de evaluación y monitoreo de los peligros geológicos en el territorio nacional a efecto de determinar sus efectos en la comunidad y el medio ambiente;
3. Proponer a las instancias pertinentes las políticas generales en materia de investigación científica y tecnológica en las diversas áreas de las geociencias y sus aplicaciones;
4. Desarrollar, mantener y actualizar la Carta Geológica Nacional y sus derivaciones temáticas, en coordinación con los organismos competentes.
5. Identificar, estudiar y monitorear los peligros asociados a movimientos en masa, actividad volcánica, aluviones, tsunamis y otros;
6. Acopiar, integrar, salvaguardar, administrar, interpretar y difundir la información geocientífica nacional; siendo el depositario oficial de toda la información geológica minera del país;
7. Los demás señalados en el artículo 3 del ROF del INGEMMET.

- 2.4 Sobre el particular, coincidimos con la opinión expresada por ACAFMIRA en el sentido que este organismo público no ha desarrollado funciones relacionadas a la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, toda vez que la función tiene como ámbito la conducción del procedimiento ordinario minero para otorgar concesiones mineras, extinguir las concesiones y elaborar el padrón minero. De la misma manera, debe señalarse que en el supuesto que el proyecto de ley se apruebe en los términos en los que ha sido presentado, existe un potencial riesgo de que esa institución no alcance desde el principio los objetivos que plantea el proyecto de ley debido al tiempo de adaptación, capacidad operativa para contar con el personal suficiente que pueda desarrollar en un órgano de línea, las actividades que actualmente se encuentran a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (en adelante, **DGFM**) y los gobiernos regionales.

- 2.5 Desde el punto de vista de nuestra competencia, apreciamos que una eventual aprobación del proyecto de ley bajo análisis tendría incidencia en la estructura organizacional y funciones que actualmente tiene a cargo el Poder Ejecutivo, por lo cual amerita una opinión del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **MEM**) sobre el particular. En esa medida, a este sector le corresponde determinar la viabilidad técnica de esta medida, en el sentido que si responde a las políticas y planes establecidos.

3. Respecto al impacto presupuestal que conllevaría la aprobación del proyecto de ley

- 3.1 Como puede apreciarse, en ejercicio de la función congresal que ha sido conferida a los parlamentarios se encuentra la facultad de presentar proposiciones de ley, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso.
- 3.2 Respecto al caso particular, se aprecia en el proyecto materia de análisis que dicha facultad busca: **a)** Ejercer la potestad normativa para brindar atención a un presunto problema o una situación anómala que debe ser corregida; **b)** Que se propicie, se induzca o estimule que las instancias ejecutivas adopten medidas encaminadas a atender la necesidad.
- 3.3 No obstante, el ejercicio de esta facultad que estaría realizando el Congreso de la República encuentra un límite jurídico, considerando la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución y en el acápite a) del





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

numeral 2.2 del art. 76 del Texto Único Ordenado (en adelante, **TUO**) del Reglamento del Congreso de la República, de que las iniciativas legislativas que se presenten no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

- 3.4 En ese sentido, puede asumirse que la aprobación del proyecto de ley podría conllevar a un incremento del presupuesto del MINEM, debido a que no se ha establecido una restricción presupuestal que implique la utilización de los recursos presupuestales que actualmente se encuentran a cargo de la DGFM para el desarrollo de sus actividades; por el contrario, la Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto de ley dispone se otorgue una autorización excepcional al INGEMMET para que, a efectos de implementar y ejecutar el proceso de formalización, se le exonere de las restricciones previstas en el artículo 5 de la Ley N° 30372- Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 y demás normas en la materia.

4. Respecto a la propuesta de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal

- 4.1 En el presente caso, apreciamos que lo que propone el Congreso es que con la vigencia de la ley, bajo la figura de establecer un régimen especial y transitorio de formalización de la minería informal, se produzca un fortalecimiento institucional y se produzca una reconcentración de las funciones que sobre la materia tienen la DGFM del MEM y los gobiernos regionales, que responda a la necesidad y problemática identificada en la exposición de motivos del proyecto normativo.

- 4.2 Respecto a ello, el proyecto normativo señala de acuerdo a la información recogida de diversas fuentes por el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Formalización de la Minería Informal, 4 serían los principales problemas detectados al amparo del marco legal que rige el proceso de formalización minera:

- La DGFM y las direcciones regionales no cuentan con la estructura organizativa, recursos técnicos y financieros para conducir el proceso de formalización.
- Etapas y plazos excesivamente burocráticos y perentorios.
- Las reglas del proceso de formalización fijadas por el DL N° 1105 no garantizan la continuidad y eficacia del desarrollo del proceso de formalización.
- Resulta necesario que el Estado brinde apoyo a los pequeños productores mineros que vienen operando como informales

- 4.3 A continuación, respecto a la necesidad de la transferencia, podemos señalar que la exposición de motivos aporta, como dato empírico, un cuadro con el total de declaraciones de compromisos, registros de saneamiento e instrumentos de gestión ambiental correctivo.

- 4.4 Cabe puntualizar que si bien la evidencia sustentatoria que aporta el autor del proyecto legislativo no resulta propicia para contar con mayores elementos de análisis, podemos entender que la finalidad de la propuesta como es el proceso de fortalecimiento del proceso de formalización a través de una reconcentración de funciones, no constituye la única medida idónea para dicho fin, ya que la misma requiere un mayor análisis y estudio de sus implicancias. En este nivel de análisis, es importante señalar la necesidad que puedan estimarse otras alternativas a través de un conjunto de arreglos institucionales en dicho proceso que deberían provenir del ente rector, el MINEM, a fin de lograr una mejora en los indicadores de gestión.

- 4.5 Debemos considerar que en el contexto actual la Administración Pública ha pasado de un modelo tradicional o a un modelo gerencial denominado *New Public Management* que privilegia el uso de los indicadores de gestión siendo útiles para que los directivos puedan clarificar objetivos a través de





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en Planes Estratégicos o Cuadros de Mando. Otra virtud de los indicadores es que permiten obtener información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la entidad, con lo que también se consiguen datos sobre sus resultados, ya que los recursos públicos deben estar debidamente controlados y mejorar su utilización en términos de eficacia, eficiencia y economía.

- 4.6 Para culminar sobre los indicadores, estos son unidades de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos. Para temas de primordial trascendencia como la creación, fusión, cambio de adscripción o extinción de estructuras organizacionales del sector público resulta sumamente valioso que cualquier hacedor de políticas, y cómo no, cualquier decisor público, evalúe el funcionamiento de determinada estructura orgánica efectuando un contraste con el cumplimiento de determinados indicadores de gestión lo cual no se suscita en el presente caso, caso contrario, cualquier pronunciamiento se basaría en conjeturas o interpretaciones pero no respaldadas en un sustento técnico.
- 4.7 Como señalamos anteriormente, resultará necesario que el MINEM emita opinión respecto a los alcances del presente proyecto, considerando que su aprobación incidiría directamente en su estructura orgánica y funcional.

5. Otros aspectos que inciden en las normas del Sistema de Modernización de la Gestión Pública previstos en el proyecto de ley

- 5.1 De acuerdo a lo previsto por el artículo 5 de la propuesta legislativa, las dependencias e instancias administrativas que hubiesen sido encomendadas o vienen cumpliendo competencias y funciones sobre el proceso de formalización minera o cuentan con información o documentación vinculadas a dicho proceso, ajustarán sus actividades a la presente y las directivas que emita el INGEMMET, transfiriéndole de oficio o a su requerimiento todo el acervo documentario del que dispongan, bajo responsabilidad.

Sobre el particular, en el informe de ACAFMIRA que contiene opinión especializada en la materia, cuando se inició el proceso de formalización se estableció el funcionamiento de una Ventanilla Única (creada por mandato del artículo 15 del DL N° 1105) donde se cuenta con toda la documentación presentada por los sujetos inmersos en el proceso de formalización en físico y digital. Asimismo, señala que estas VU se encuentran a cargo de los gobiernos regionales las cuales agrupa a varios sectores estatales que se encuentran comprometidos para la emisión de los informes favorables para el Instrumento de Gestión Ambiental.

Señala que la existencia de casos exitosos, no obstante, ACAFMIRA recomienda que pase a formar parte de una de las funciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM.

En ese sentido, de existir la necesidad de fortalecer la operación de esa ventanilla única, recomendamos al MINEM estudie la posibilidad de acogerse al régimen previsto por el DL N° 1211- Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas, y a su Reglamento, una vez que este sea aprobado considerando lo beneficioso que resultaría para la atención de los servicios y procedimientos administrativos, ya que estarían integrados en cadenas de trámites los procedimientos que se tramitan ante diferentes entidades a través de un punto único de contacto, privilegiando el uso de medios electrónicos.



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de Gestión
Pública

- 5.2 Asimismo, el artículo 7 del proyecto de ley propone que el trámite de los expedientes de formalización se sujete a los términos y plazos que fije el INGEMMET, siendo el plazo máximo para el trámite de formalización de 1 año, desde la fecha de presentación y registro de la solicitud.

En ese sentido, consideramos que la determinación de las regulaciones del procedimiento correspondería ser realizadas mediante un decreto supremo y mantenerse a cargo del MINEM, en concordancia con lo previsto en numeral 36.1 del artículo 36 de la LPAG, a fin de reducir el margen de discrecionalidad que podría darse mediante la utilización de normativa de una menor jerarquía normativa. Además, consideramos de suma importancia para la adecuada determinación de los procedimientos que se precise si lo dispuesto en el artículo 8 del proyecto de ley respecto a las resoluciones de formalización que deben ser resultados por la Presidencia y el Consejo Directivo corresponden a la resolución de inicio / reinicio de actividades o a la calificación de pequeño productor minero o productor minero artesanal.

- 5.3 Asimismo, y desde un punto de vista formal, consideramos que la regulación que se pretende aprobar en el proyecto de ley establece una regulación parcial que amerita un mayor desarrollo considerando que se estarían derogando total o parcialmente 3 leyes y 10 decretos supremos.

- 5.4 Por último, consideramos que debe retirarse de la propuesta el último párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, que prevé la adecuación del ROF en el mismo plazo de la aprobación del Reglamento, debido a que la elaboración de ese instrumento de gestión requiere de un proceso técnico en que la entidad debe contar con la base legal expresa que le faculte al cumplimiento de sus funciones, proceso que sólo podrá desarrollarse cuando se cuente con un Reglamento aprobado.

IV. CONCLUSIONES

1. De acuerdo a lo señalado en el análisis del presente informe, se considera que no resulta viable la aprobación del proyecto de ley en los artículos 3, 4, 5, 7 y Tercera Disposición Complementaria Transitoria, por los siguientes argumentos:
 - a. En virtud al marco legal que regula la organización y funcionamiento del INGEMMET, este organismo público tiene como objetivo la obtención, almacenamiento, registro, procesamiento, administración y difusión eficiente de la información geocientífica y aquella relacionada a la geología básica, los recursos del subsuelo, los riesgos geológicos y el geoambiente. Asimismo, tiene como objetivo conducir el Procedimiento Ordinario Minero, incluyendo la recepción de petitorios, el otorgamiento de concesiones mineras y su extinción según las causales fijadas por la ley, ordenando y sistematizando la información georeferenciada mediante el Catastro Minero Nacional, así como la administración y distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad.
 - b. De acuerdo a lo antes señalado, las funciones de la entidad, que son de tipo técnico especializado, no se encuentran vinculadas con la función de formalización de la minería informal, la misma que corresponden a un órgano ejecutor y que actualmente se encuentran a cargo de la DGFM y de los gobiernos regionales.
 - c. Se aprecia además que la propuesta tendría incidencia presupuestal y podría resultar contraria a los principios de Irreversibilidad y Subsidiariedad previstos por la LBD y que inspiran la determinación de las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales.
 - d. A fin de contribuir con la mejora del proceso de formalización que actualmente se viene desarrollando en el país y de existir la necesidad de fortalecer la operación de esa ventanilla única, recomendamos





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

al MINEM estudie la posibilidad de acogerse al régimen previsto por el DL N° 1211- Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas.

- e. La determinación de las regulaciones del procedimiento correspondería ser realizadas mediante un decreto supremo y mantenerse a cargo del MINEM y no a INGEMMET conforme se propone, a fin de reducir el margen de discrecionalidad para la aprobación de regulaciones.
 - f. Consideramos que debe retirarse de la propuesta el último párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, que prevé la adecuación del ROF en el mismo plazo de la aprobación del Reglamento, debido a que la elaboración de ese instrumento de gestión requiere de un proceso técnico en que la entidad debe contar con la base legal expresa que le faculte al cumplimiento de sus funciones, proceso que sólo podrá desarrollarse cuando se cuente con un Reglamento aprobado.
2. La eventual aprobación del proyecto de ley en los términos bajo los cuales se propone tendría incidencia a nivel de cambios en la estructura organizacional y funciones del MINEM, que amerita ser evaluado y analizado por esta entidad para determinar su viabilidad.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe a la Oficina de Coordinación Parlamentaria para que proceda con el trámite correspondiente y disponer las acciones necesarias para su puesta en conocimiento ante las instancias correspondientes del Congreso de la República.

Es cuanto informo a usted.

LUIS ALBERTO HERRERA BUITRÓN

Abogado
Secretaría de Gestión Pública



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

MEMORÁNDUM N° 318 - 2016-PCM/SGP

CARGO

A

: MALKA MAYA ALBARRACÍN
Jefe de la Oficina de Coordinación Parlamentaria

De

: SARA AROBES ESCOBAR
Secretaria de Gestión Pública

Asunto

: Opinión sobre proyecto de ley N° 5139/2015-CR, que propone la Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal.

Referencias

: a) Memorándum N° 143-2016-PCM/OCP.
b) Memorándum N° 109-2016-PCM/OCP.

Fecha

: Lima, 05 ABR. 2016

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita la opinión técnica de esta Secretaría respecto al proyecto normativo referido en el asunto, con el fin de atender la solicitud de opinión formulada por el presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República respecto, a la propuesta de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal que prevé otorgar al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico la competencia exclusiva en materia de formalización de la minería informal, a través de un Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal, entre otras disposiciones.

Sobre el particular, remito el Informe N° 020-2016-PCM-SGP.LAHB, que este Despacho hace suyo, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funciones de nuestra entidad.

Asimismo, y por tratarse de un aspecto que podría tener incidencia a nivel de cambios en la estructura organizacional y funciones del Ministerio de Energía y Minas, sugerimos que el proyecto de ley sea evaluado por ese ministerio para determinar su viabilidad.

En consecuencia, remitimos el informe en mención para los fines que su despacho estime convenientes.

Atentamente,

Sara Arobres Escobar
Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

