FIRMA DIGITAL PCM
Firmado digitalmente por MEDINA TRIVEÑO Monica Eliana FAU 20168999926 hard
Secretaria General (E)(E)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23.01.2019 11:53:03 -05:00

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

Lima, 23 de Enero del 2019

OFICIO N° D000377-2019-PCM-SG

36487
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
25 ENE 2019
RECIBIDO
Firma: Hora:
36481

Señor
CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente de la Comisión de Descentralización
Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de N° 3622-2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza, así como las declaradas en emergencia".

Referencia : Oficio P.O. 432-2018-2019-CDRGLMGE/CR
Expedientes Nos. 2018- 0032223 y 2019-0001368

De mi 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 solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 3622/2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza, así como las declaradas en emergencia"

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000118-2019-PCM/OGAJ, emitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros; así como el Informe N° 011-2019-MIDIS/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Informe N° 093-2018-PCM/DVGT-BLAS, del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO
SECRETARIA GENERAL (E)
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: J4AANPD

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

FIRMA DIGITAL PCM
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: 22.01.2019 19:28:02 -05:00

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Secretaría General
RECIBIDO
23 ENE. 2019
Firma: Hora: 9:33

Lima, 22 de Enero del 2019

INFORME N° D000118-2019-PCM-OGAJ

A : **MONICA ELIANA MEDINA TRIVEÑO**
SECRETARIA GENERAL (E)
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Remite Informe sobre el proyecto de Ley Nº 3622/2018-CR, "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declarada en emergencia".

Referencia : PROVEIDO N° D000266-2019-PCM-OGAJ (15ENE2019)

Fecha : Lima, 22 de enero de 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia relacionado con el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 3622/2018-CR *"Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento de empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"*.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. Base Legal.-

1.1. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
1.2. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. Análisis Legal.-

2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, 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. Mediante el Oficio N° P.O.N° 432-2018-2019/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 3622/2018-CR *"Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"*.

FIRMA DIGITAL PCM
Firmado digitalmente por JARAMILLO ORTIZ Allyson Cecilia FAU 20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 22.01.2019 19:04:41 -05:00

2.3. El citado Proyecto de Ley, es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Zacarias Reymundo Lapa Inga; en ejercicio del derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107[1] de la Constitución Política del Perú.

2.4. El Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR está compuesto por seis (06) artículos a través de los cuales se propone lo siguiente:

> *"Artículo 1.- Objeto de la Ley*
> *La presente ley tiene por objeto establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia, en beneficios de sus habitantes.*
>
> *"Artículo 2.- Participación de los núcleos ejecutores en los programas sociales.*
> *Las Instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, incorporan y priorizan la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.*
>
> *"Artículo 3.- Convenios para la participación de los núcleos ejecutores*
> *Autorizase a las instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, a celebrar convenios con los gobiernos locales y regionales, para la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.*
>
> *"Artículo 4.- Marco Presupuestal*
> *La ejecución de lo establecido en la presente Ley se ejecuta dentro del marco presupuestal asignado a cada institución involucrada.*
>
> *"Artículo 5.- Reglamentación de la Ley*
> *El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de 90 días de su publicación.*
>
> *"Artículo 6.-Derogatoria*
> *Deróganse o déjanse sin efecto las normas y disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley".*

2.5 De acuerdo a lo señalado, esta propuesta normativa busca establecer la participación de núcleos ejecutores a través de los programas sociales en trabajos temporales para la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

2.6 Para dicho efecto, el Proyecto de Ley propone autorizar a las Instituciones Públicas que se encuentren a cargo de los programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, a celebrar convenios con los gobiernos locales y regionales para la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza.

2.7 Sobre el particular, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES, viene ejecutando programas

---

[1] *"Iniciativa Legislativa.*
Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones 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".

sociales destinados a la atención de la población en zonas de pobreza y extrema pobreza, regula y brinda apoyo a los núcleos ejecutores para la ejecución de sus proyectos.

2.8 Asimismo, cabe precisar que la Declaratoria de Estado de Emergencia es una potestad del Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 137° de la Constitución Política del Perú, siendo la Presidencia de Consejo de Ministros a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial el que ejerce la rectoría en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, encargándose de la atención de las personas damnificadas que se encuentran en zonas declaradas en emergencia.

2.9 Considerando lo expuesto, se advierte que la iniciativa legislativa tiene por objeto establecer disposiciones para regular la participación de los núcleos ejecutores en trabajos para la población damnificada en zonas de pobreza, extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia, lo cual es competencia del Poder Ejecutivo y a la fecha ya se encuentra regulado.

Vulneración del principio de Separación de Poderes

2.10 Al respecto se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el **Principio de Separación de Poderes**, bajo el cual, se rige la organización del Gobierno de nuestro país, y se encuentra reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

> *"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno*
> *Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**".* (Énfasis agregado)

2.11 Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, **así como un límite al poder** frente al absolutismo y la dictadura[2].

2.12 Es así que en base al Principio de Separación de Poderes, 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)

2.13 Bajo dicho marco, en el Poder Ejecutivo, es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el Sector que se encuentra a cargo de las materias de desarrollo social, superación de la pobreza, protección social de la población en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono, entre otras.

2.14 En efecto, en el artículo 4° de la Ley N° 29792 "Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)", se establece las competencias de este sector, entre ellas:

> *"Artículo 4. Ámbito de competencia*
> *El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:*

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

a. Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.
b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.
(...)".

2.15 Asimismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad y tiene como competencias exclusivas las previstas en el artículo 6° de la Ley 29792:

"Artículo 6. Competencias exclusivas
El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es el organismo rector de las políticas nacionales de su responsabilidad, ejerciendo competencia exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno, en todo el territorio nacional para realizar las siguientes acciones:
a. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial.
b. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia.
c. Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social, en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes.
d. Diseñar, conducir y supervisar los sistemas funcionales en el ámbito de desarrollo e inclusión social asegurando el cumplimiento de las políticas públicas nacionales y sectoriales de acuerdo a las normas de la materia.
e. Ser ente rector del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)."

2.16 En ese sentido, a través del Decreto Ley N° 26157, se aprueba la Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES, el cual de conformidad con la tercera disposición complementaria final de la Ley N° 29792, a partir del 1 de enero del 2012 pasó a formar parte del MIDIS, y tiene como función desarrollar en el país todas aquellas actividades de apoyo solidario que la población requiera para superar el estado de pobreza en que se encuentra, por lo que se encuentra en la facultad de ejecutar acciones que permitan otorgar trabajo temporal, el desarrollo de obras de saneamiento, de programas de salud, de educación, la ejecución de proyectos de inversión social y la atención de situaciones de emergencia con apoyo básico requerido por la población.

2.17 Es así que, mediante el artículo 4° del Decreto Ley N° 26157, se denomina núcleo ejecutor a aquellas instituciones u organismos que reciben financiamiento de FONCODES para la ejecución de sus proyectos, debiendo constituirse como tales ante él, con la facultad de presentar proyectos en propio beneficios o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido.

2.18 A través del Decreto Supremo N° 015-96-PCM se precisa las facultades de los núcleos ejecutores que reciben financiamiento de FONCODES para la ejecución de sus proyectos, pudiendo recibir financiamiento directo en forma total o parcial según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 020-97-PCM.

2.19 Por otro lado, en lo que respecta a la población damnificada así como las que se encuentran en zonas declaradas en emergencia; la Ley N° 29664 – Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), señala en su artículo 3 que está destinada –entre otros- a

orientar las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y la sociedad; con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado:

> *"la Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y* ***orienta las políticas, estrategias y acciones*** *en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con* ***la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado"(...)***

2.20 En tal sentido, se tiene que la legislación sobre la materia, dispone que la Gestión del Riesgo de Desastres orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno con la finalidad de proteger la vida de la población y su patrimonio. Bajo dicho objetivo los Principios de la Gestión del Riesgo de Desastres están orientados a la protección, el bien común, la equidad y la eficiencia. Es en esa línea que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres ha sido diseñado por procesos, considerando entre ellos los *"Procesos de Respuesta y de Rehabilitación"*.

2.20 Asimismo, el artículo 33 del Reglamento de la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, establece que el **Proceso de Rehabilitación** *"es el conjunto de acciones conducentes al* ***restablecimiento de los servicios públicos básicos indispensables*** *e inicio de la* ***reparación del daño físico, ambiental, social y económico*** *en la zona afectada por una emergencia o desastre. Se constituye en el puente entre el proceso de respuesta y el proceso de reconstrucción"*.

2.21 Así, en el artículo 34 del Reglamento de la Ley N° 29664 se indica que el Proceso de Rehabilitación está constituido –entre otros- por los siguientes sub procesos:

> *"Artículo 34.- Subprocesos de la Rehabilitación*
> *Son Subprocesos de la Rehabilitación los siguientes:*
> ***34.1 Restablecimiento de servicios públicos básicos e infraestructura****: Acciones orientadas a restablecer los servicios públicos básicos así como la infraestructura que permita a la población volver a sus actividades habituales.*
> ***34.2 Normalización progresiva de los medios de vida:*** *Acciones que permitan normalizar las actividades socio-económicas en la zona afectada por el desastre, mediante la participación coordinada de los tres niveles de gobierno, incorporando al sector privado y a la población.*
> ***34.3 Continuidad de servicios:*** *Para asegurar la continuidad de los servicios públicos básicos indispensables, las empresas del Estado, los operadores de concesiones públicas y los organismos reguladores, frente a situaciones de Preparación, Respuesta y Rehabilitación ante desastres, formulan, evalúan y ejecutan sus planes de contingencia, y demás instrumentos de gestión, en el marco del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, manteniendo comunicación y coordinación permanente con la autoridad regional o local, según corresponda.*
> ***34.4 Participación del sector privado:*** *Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales coordinarán la participación de las empresas del Estado, los operadores de concesiones públicas y los organismos reguladores, en los procesos de Preparación, Respuesta y Rehabilitación, en su ámbito jurisdiccional"*.

2.22 En dicho sentido, se puede apreciar que la legislación vigente en materia de Gestión del Riesgo de Desastres ante la ocurrencia de desastres; ya contempla una serie de procesos de actuación del Estado a favor de las personas afectadas o damnificadas por el desastre, para su atención y la de sus necesidades.

2.23 Estando a lo antes anotado, debemos precisar que la propuesta legislativa busca normar actividades relacionadas con las funciones y competencias exclusivas del Poder Ejecutivo a

través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-FONCODES y el Viceministerio de Gestión Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros; con lo cual **no resulta viable**.

Sobrerregulación en torno a la atención de personas afectadas por violencia:

2.24 Sin perjuicio de todo lo señalado, y a mayor abundamiento, corresponde mencionar que el artículo 75[3] del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen **sus fundamentos**, **el efecto** de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el **análisis costo-beneficio** de la futura norma legal.

2.25 El Análisis Costo Beneficio (ACB) *"es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"*[4]. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general[5].

2.26 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la **necesidad y oportunidad de la regulación**. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que **es necesaria**"*[6].

2.27 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, *"inflación legislativa"* o *"inflación normativa"*; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que **parecen innecesarias**"*[7].

2.28 En el caso específico del Proyecto de Ley materia del presente informe, se puede afirmar que propone regular la participación de los núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

2.29 En ese sentido, el Análisis Costo Beneficio (ACB) realizado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, no permite concluir que la propuesta legislativa es necesaria; máxime si mediante el Decreto Ley N° 26157 se aprobó la Ley de Fondo Nacional de Compensación y desarrollo Social-FONCODES, el cual regula a los núcleos ejecutores, asimismo mediante Decreto Supremo N° 015-96-PCM se precisan las facultades de los núcleos ejecutores, debiendo precisarse que a la fecha FONCODES gestiona convenios con los gobiernos locales para la ejecución de proyectos en las comunidades consideradas con índices de pobreza y extrema pobreza.

---

[3] *"Requisitos y presentación de las proposiciones*
Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.
(...)".

[4] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013. p. 60.

[5] MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

[6] Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008. p. 33.

[7] GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

2.30 Por consiguiente, la rectoría de los programas sociales en beneficio de la zonas de pobreza, extrema pobreza y declaradas en emergencia la ejerce el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mientras que la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), la ejerce la Presidencia del Consejo de Ministros; siendo que ambas entidades ya vienen regulando lo propuesto por la iniciativa legislativa.

2.31 En consecuencia, debido a que nuestra legislación vigente ya regula el funcionamiento de los núcleos ejecutores y los programas sociales en beneficio de las poblaciones en zonas de pobreza y extrema pobreza; la propuesta legislativa deviene en innecesaria.

Opinión del Viceministerio de Gobernanza Territorial:

2.32 En la misma línea de lo señalado, mediante el Informe N°093-2018-PCM/DVGT-BLAS, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, concluyendo que:

> *"(...)*
> ***III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:***
> ***1.-*** *El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres se constituye en un sistema funcional, cuya rectoría se encuentra a cargo de la Presidencia de Consejo de Ministros y que ha recaído en el marco del ROF de PCM en el Viceministerio de Gobernanza Territorial.*
> ***2.-*** *La propuesta contenido en el Proyecto de Ley N° 3622-2018-CR "LEY que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia" por las razones expuestas en el presente informe resulta inviable"*
> *(...)*

Opinión de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social:

2.33 El artículo 1° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, establece que es el organismo del Poder Ejecutivo que ejerce la rectoría del Sector Desarrollo e Inclusión Social, teniendo entre sus competencias el desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social, así como la protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.

2.34 En ese marco, mediante Informe N° 011-2019-MIDIS/SG/OGAJ, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley n° 3622-2018-CR concluyendo que:

> *"(...)*
> ***IV.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES***
> ***4.1*** *En ese orden de ideas, teniendo en cuenta la normativa antes mencionada y a lo señalado por el Foncodes y la Dirección General de Políticas y Estrategias del Viceministerio de Política y Evaluación social se considera que el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza, así las declaradas en emergencia", no resulta viable en los términos propuestos, por las siguiente razones:*
> ***4.1.1****. En el enunciado del objeto del proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, no se hace ninguna precisión sobre las tipologías de intervención pública vinculadas con la generación del empleo que podrán ser financiadas por las entidades.*
> ***4.1.2*** *Se evidencia falta de claridad en el objeto con respecto a la participación de los núcleos ejecutores. Asimismo se advierte que estaría limitando la participación de los núcleos ejecutores*

a programas sociales que generan empleo masivo y solo para zonas de pobreza y extrema pobreza y las declaradas en emergencia.

4.1.3 *En la exposición de motivos también se indican criterios que limitarían el accionar de los núcleos ejecutores, como conformarlos con usuarios en cantidad mayor al de 100 personas y la ejecución de proyectos con presupuestos que no superen las 100 UIT, es decir, menos o igual a S/:420,000.00.*

4.1.4 *Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley no contienen las especificaciones básicas en los aspectos centrales del núcleo ejecutor, tales como conceptualización, naturaleza, características y mecanismos para su conformación, funciones, responsabilidades, administración y rendición de cuentas, entre otros aspectos, que no hacen viable la aplicación de este mecanismo.*

4.1.5 *Con respecto a las disposiciones para la suscripción de convenios de instituciones que gestionen programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, se deduce que solamente los gobiernos locales y regionales podrían* ***aplicar la*** *modalidad de núcleos ejecutores; sin embargo, para su aplicación se recomienda incluir disposiciones específicas siguientes:*

-Autorización a los gobiernos locales y regionales para conformar y reconocer núcleos ejecutores.

- Autorizar a los gobiernos locales y regionales a entregar recursos financieros a los núcleos ejecutores.

-Disposiciones para la supervisión, asistencia técnica y monitoreo por parte de los gobiernos locales y regionales, así como por las entidades que transfieren recursos presupuestales.

4.1.6 *El Proyecto de Ley no hace referencia a las capacidades institucionales y larga experiencia de Foncodes para su participación en la ejecución de pequeños proyectos bajo la modalidad de núcleos ejecutores.*

(....)"

III. CONCLUSIION Y SUGERENCIA.-

3.1. Por lo expuesto, se observa el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR *"Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia" por las razones expuestas en el presente informe.*

3.2. Se sugiere trasladar el presente informe junto con el Informe N° 011-2019-MIDIS/SG/OGAJ del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Informe N° 093-2018-PCM/DVGT-BLAS del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejo de Ministros; a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

07 14

PERÚ | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social | Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica
SECRETARÍA GENERAL
RECIBIDO
11 ENE 2019
Firma: ..... Hora: 09:05
Reg. N°: .....

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

INFORME N° 011 -2019-MIDIS/SG/OGAJ

A	:	ÁNGEL DANIEL CASELLA D'ALASCIO Secretario General
ASUNTO	:	Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR
REFERENCIA	:	a) Memorando N° 426-2018-MIDIS/VMPES b) Memorando N° 702-2018-MIDIS/VMPS c) Oficio N° 184-2018-2019-CISPD/CR d) Oficio N° 434-2018-2019/CDRGLMGE-CR e) Oficio N° D001785-2018-PCM/SG
FECHA	:	Lima, 10 ENE. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación con el documento de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

1.1. Con Memorando N° 426-2018-MIDIS/VMPES, el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social hace suyo y remite a esta Oficina General el Informe N° 499-2018-MIDIS/VMPES/DGPE, emitido por el Director General de Políticas y Estrategia, en el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza, así como las declaradas en emergencia", cuya opinión fue solicitada por las presidencias de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

1.2. Asimismo, con Memorando N° 702-2018-MIDIS/VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales hace suyo y remite a la Secretaría General el Informe N° 019-2018-MIDIS-FONCODES-DE, emitido por la Dirección Ejecutiva del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – Foncodes, en el cual se emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR.

MIDIS V°B° Oficina General de Asesoría Jurídica

II. BASE LEGAL

2.1. Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
2.2. Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES.
2.3. Decreto Legislativo N° 657, que declara de necesidad nacional y utilidad pública la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES.
2.4. Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

III. ANÁLISIS

3.1. Según lo indicado en los Oficios N° 184-2018-2019-CISPD/CR y N° 434-2018-2019/CDRGLMGE-CR, de las presidencias de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se solicita opinión al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, que tiene por objeto *"establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las*

declaradas en emergencia, en beneficio de sus habitantes".

3.2. En ese sentido, se indica en la exposición de motivos que *"...se requiere fomentar la participación de los núcleos ejecutores como actores principales en el común esfuerzo de la reconstrucción, así como en zonas de pobreza y pobreza extrema, de allí que a través de la presente iniciativa legislativa se propone autorizar su participación a través de los programas sociales que generen empleo con la finalidad de proporcionar las herramientas legales pertinentes para que articulen los programas sociales con los gobiernos regionales y locales que permitan contratar a los ciudadanos que habitan en estas zonas afectadas a fin que realicen labores que van a favorecer la reconstrucción de las zonas afectadas".*

3.3. Al respecto, debemos señalar que de conformidad con la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), es competente en materia de desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social, así como en protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono[1], para lo cual formula, planea, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal[2].

3.4. Por otro lado, a través del Decreto Ley N° 26157, se aprueba la Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, donde señala que desarrollará en el país todas aquellas actividades de apoyo solidario que la población requiera para superar el estado de pobreza en que se encuentra, en tanto tales actividades se enmarquen en lo establecido en la referida ley y sus correspondientes estatutos. Por ello, se encuentra en capacidad de ejecutar acciones que permitan otorgar trabajo temporal, el desarrollo de obras de saneamiento, de programas de salud, de educación, la ejecución de proyectos de inversión social y la atención de situaciones de emergencia con apoyo básico requerido por la población.

3.5. Al respecto, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29792, dispuso la adscripción a partir del 1 de enero de 2012 del Foncodes al MIDIS. En ese sentido, el artículo 79 del Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, establece que **el Foncodes, entre otros, es un Programa Nacional del MIDIS, que depende del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales.**

MIDIS V°B° Oficina General de Asesoría Jurídica

3.6. SOBRE LOS NÚCLEOS EJECUTORES:

3.6.1. Mediante el artículo 4 del referido Decreto Ley N° 26157, se denomina Núcleo Ejecutor a aquellas instituciones u organismos que reciben financiamiento de Foncodes para la ejecución de sus proyectos, debiendo constituirse como tales ante él, con la facultad de presentar y ejecutar proyectos en propio beneficio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido.

3.6.2. El Decreto Supremo N° 015-96-PCM, precisa las facultades de los núcleos ejecutores que reciben financiamiento del Foncodes para la ejecución de sus proyectos señalando que gozan de capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como todos los actos necesarios para la ejecución de los proyectos financiados por Foncodes que se encuentren a su cargo.

---

[1] Artículo 4 de la Ley N° 29792.

[2] Literal a) del artículo 6 de la Ley N° 29792.

3.6.3. El Decreto Supremo N° 020-96-PCM señala que para la ejecución de los Programas o Proyectos Especiales, los núcleos ejecutores pueden recibir el financiamiento directo de Foncodes, en forma total o parcial, para la ejecución de sus proyectos o ejecutar los otros por delegación de núcleos ejecutores que se conformen a nivel local.

3.6.4. Las normas vigentes vinculadas con la aplicación del mecanismo núcleo ejecutor son las siguientes:

a) Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES.
b) Ley N° 29030, Ley que autoriza a las municipalidades la ejecución de obras por parte de los beneficiarios.
c) Ley N° 30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores.

3.7. En ese sentido, la propuesta de Ley busca normar actividades relacionadas con las funciones y competencias del sector, ya que el MIDIS, a través del Programa Nacional Foncodes, busca desarrollar acciones de apoyo social encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales; entre ellas, el financiamiento para la ejecución de proyectos a través de los denominados núcleos ejecutores.

SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO:

3.8. Sobre el objeto de la Ley, señala el **artículo 1** del Proyecto que: *"La presente ley tiene por objeto establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia, en beneficio de sus habitantes".*

3.8.1. En concordancia con la opinión emitida por la Unidad de Asesoría Jurídica de Foncodes - Informe N° 238-2018-MIDIS-FONCODES/DE sería necesario precisar sobre las tipologías de intervención pública a fin de determinar la vinculación con la generación de empleo que podrían ser financiadas por las instituciones públicas. Es importante señalar que, en la implementación de intervenciones públicas se debe definir objetivos públicos y la provisión de recursos presupuestales para lograr que esta sea viable para la creación de valor público. La descripción de la intervención pública consiste en definir sustantivamente los objetivos públicos que ésta persigue; es decir, indicar qué problema público se pretende resolver por ser valioso para los ciudadanos, y la solución prevista para dicho fin. Éste es el primer elemento necesario para alcanzar una estrategia organizativa sostenible para la creación de valor público.

3.8.2. Sobre la referencia a los núcleos ejecutores comprendidos en el proyecto de ley, se debe tener presente que es necesario aclarar el concepto contenido en la exposición de motivos, que señala que son *órganos representativos* el cual correspondería entender a toda la comunidad organizada.

3.8.3. Por otro lado, sería necesario aclarar si el objetivo es la participación del núcleo ejecutor en brindar trabajo – empleo - a la población afectada en riesgo en zonas de pobreza, extrema pobreza, o declaradas en emergencia; o en todo caso, es para ejecutar los trabajos dentro de las referidas zonas. En ese sentido, debemos mencionar que el artículo 3 del Decreto Ley N° 26157, que aprueba la Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, señala que se desarrollarán **para todas aquellas actividades de apoyo solidario que la población requiera para superar el estado de pobreza en que se encuentra, por ello, se encuentra en capacidad de ejecutar acciones que permitan otorgar**

trabajo temporal, el desarrollo de obras de saneamiento, de programas de salud, de educación, la ejecución de proyectos de inversión social y la atención de situaciones de emergencia con apoyo básico requerido por la población.

3.8.4. Al respecto, los núcleos ejecutores son considerados para gestionar proyectos de infraestructura, proyectos productivos y proyectos especiales, por lo que la inclusión del término "trabajos" en el objetivo del proyecto de ley debe ser precisado, teniendo como referencia la definición de núcleo ejecutor contenida en el Decreto Ley N° 26157, Decreto Supremo N° 015-96-PCM y Decreto Supremo N° 020-96-PRES.

3.9. En el artículo 2 del proyecto se norma la participación de los núcleos ejecutores en los programas sociales en el sentido siguiente: *"Las instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, incorporan y priorizan la ejecución de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"*.

3.9.1. En concordancia con la opinión emitida por FONCODES en el Informe N° 019-2018-MIDIS-FONCODES/DE, adjunto al documento b) de la referencia del presente documento, el núcleo ejecutor es una unidad orgánica definida en diferentes normas que se avocan a actividades de financiamiento del programa nacional Foncodes, y que en el proyecto materia de análisis sería necesario redefinir o precisar, específicamente, sobre temas como su concepción, naturaleza, características, funciones y otros. Como se señala en el informe referido, no quedarían definidos aspectos centrales como:

d) Conceptualización y naturaleza del núcleo ejecutor.
e) Características y mecanismos para la conformación del núcleo ejecutor.
f) Funciones y responsabilidades del núcleo ejecutor y de su órgano representativo.
g) Procedimientos para el reconocimiento del núcleo ejecutor.
h) Administración y rendición de cuentas de los recursos que entregue la entidad.
i) Otros aspectos normativos de organización y funcionamiento interno.

3.9.2. Por otro lado, en el Informe N° 162-2018-MIDIS-FONCODES/UGPI la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura de Foncodes concluye que en el proyecto de ley se estaría limitando la participación de los **núcleos ejecutores solo para los programas sociales que generen empleo**, no precisamente la línea de trabajo que mantienen los núcleos ejecutores que reciben financiamiento de Foncodes y otros programas.

MIDIS V°B° Oficina General de Asesoría Jurídica

3.10. Con referencia al artículo 3 del proyecto de ley señala: ***"Convenios para la participación de los núcleos ejecutores.*** *Autorízase a las instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, a celebrar convenios con los gobiernos locales y regionales, para la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"*.

3.10.1. En relación a los convenios entre las Entidades Públicas con programas sociales que generan empleo y los gobiernos locales y regionales, se debe aclarar que comprende transferencia de recursos presupuestales, por lo tanto, sería necesario considerar otras disposiciones complementarias como las siguientes:

- A los gobiernos locales y regionales para conformar y reconocer núcleos ejecutores.
- A los gobiernos locales y regionales a entregar recursos financieros a los núcleos ejecutores.

- Disposiciones para la supervisión, asistencia técnica y monitoreo por parte de los gobiernos locales y regionales; así como por las entidades que transfieren recursos presupuestales.

3.10.2. Por otro lado, en el citado Informe N° 162-2018-MIDIS-FONCODES/UGPI la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura de Foncodes señala que la intención del presente artículo es la participación de los gobiernos locales y regionales en la ejecución de proyectos mediante la modalidad de núcleos ejecutores. **Es preciso indicar, que Foncodes gestiona convenios con los gobiernos locales para la ejecución de proyectos en las comunidades consideradas con índices de pobreza y extrema pobreza mediante la participación de núcleos ejecutores.** En el caso de gobiernos regionales no se contempla esa situación por lo que sugiere evaluar su aplicación.

3.10.3. La Unidad de Gestión de Proyectos Especiales de Foncodes, en el Informe N° 175-2018-MIDIS-FONCODES/UGPE señala que el proyecto **debe señalarse el objeto de los convenios** entre las Entidades Públicas con programas sociales que generan empleo y los gobiernos locales y regionales, ya que los núcleos ejecutores se constituyen ante las entidades del Gobierno Nacional, por lo que debe precisarse los alcances de la participación de los gobiernos regionales y locales.

3.11. Con referencia al <u>artículo 4</u> del proyecto de ley que señala: *"Marco Presupuestal. La ejecución de lo establecido en la presente Ley se ejecuta dentro del marco presupuestal asignado a cada institución involucrada".*

La Unidad de Gestión de Proyectos Especiales de Foncodes, indica que es necesario precisar si el financiamiento de las intervenciones será a cargo del Gobierno Nacional ante quienes se constituyen los núcleos ejecutores, o a cargo de los gobiernos regionales y/o locales.

3.12. Como comentarios al contenido del <u>artículo 5</u> del proyecto de ley que señala: *"Reglamentación de la Ley. El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de 90 días de su publicación"*, se indican la siguiente:

Con Informe N° 019-2018-MIDIS-FONCODES/DE, la Dirección Ejecutiva de Foncodes señala que es necesario definir el sector responsable de la elaboración y aprobación del citado reglamento, dado que existen vacíos normativos que deben ser superados. En ese sentido, es necesario tener presente lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que establece que los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, por lo que, del objeto del proyecto de Ley no es posible establecer cual sector es el competente para reglamentar la norma.

3.13. Respecto al artículo 6, donde se señala: "*Derogatoria. Deróguense o déjense sin efecto las normas y disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley*".

Debemos considerar lo señalado por la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura de Foncodes que considera a la redacción del artículo **estaría derogando normas que facultan a realizar acciones a los núcleos ejecutores cuya intervención es más amplia que el fomento de empleo, como es el caso de Foncodes y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS**, con lo que se estaría limitando la participación de los núcleos ejecutores sólo en trabajos para la generación de trabajo, en beneficio de poblaciones damnificadas y en zonas declaradas en emergencia.

SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

3.14. Por su parte, en el Informe N° 175-2018-MIDIS-FONCODES/UGPE la Unidad de Gestión de Proyectos Especiales de Foncodes sugiere correcciones en la propuesta, según el siguiente detalle:

- ***Exposición de motivos: hace referencia al Decreto de Urgencia N° 085-2009 que ya no está vigente[3].*** *De la revisión de la exposición de motivos, se encuentra una justificación sobre la necesidad urgente de tomar medidas para apoyar la reconstrucción de los desastres naturales causados por el fenómeno "El Niño Costero", planteándose la participación o aplicación de la modalidad de núcleo ejecutor para la ejecución de proyectos de inversión pública, citándose para la aplicación del núcleo ejecutor, las normas contenidas en el Decreto de Urgencia N° 0085-2009, que tuvo vigencia hasta el año 2010.*

3.15. Se señala que los núcleos ejecutores comprendidos en el proyecto deben tener las siguientes condiciones:

- Conformación de no menos de 100 personas.
- El Órgano Representativo del núcleo ejecutor solo lo conforman con 3 personas: presidente, secretario y tesorero. Además incluyen un veedor que es representante de la institución pública que financia el proyecto.
- Límite de financiamiento en presupuestos de proyectos que no superen las 100 UIT.

3.15.1. Sobre el particular, en opinión de la Unidad de Gestión de Proyectos de Infraestructura de Foncodes, se limitaría la participación de los núcleos ejecutores financiados por Foncodes y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, que cuentan con un menor número de usuarios y con presupuestos mayores a 100 UIT.

3.15.2. En base a la experiencia del Foncodes, se deduce que la modalidad del núcleo ejecutor marca innovación en la participación ciudadana, para la ejecución de proyectos y actividades a nivel de pequeñas localidades del ámbito rural y urbano, de acuerdo a lo siguiente:

- El Núcleo Ejecutor se conforma hasta con menos de 100 personas y en el caso de la selva debido a su gran dispersión poblacional, se desarrollan proyectos con núcleos ejecutores conformados con un mínimo de 20 personas.

- La mayoría de los proyectos de inversión superan las 100 UIT; por tanto, este tope representaría una barrera para las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad que requieren mejorar su acceso a los servicios básicos e infraestructura básica de apoyo a la producción.

MIDIS V°B° Oficina General de Asesoría Jurídica

[3] Decretos de Urgencia.- Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

4.1. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta la normativa antes mencionada y a lo señalado por el Foncodes y la Dirección General de Políticas y Estrategias del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social se considera que el Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza, así como las declaradas en emergencia", no resulta viable en los términos propuestos, por las siguientes razones:

4.1.1. En el enunciado del objeto del proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, no se hace ninguna precisión sobre las tipologías de intervención pública vinculadas con la generación del empleo que podrán ser financiadas por las entidades.

4.1.2. Se evidencia falta de claridad en el objeto con respecto a la participación de los núcleos ejecutores. Asimismo, se advierte que estaría limitando la participación de los núcleos ejecutores a programas sociales que generan empleo masivo y solo para zonas de pobreza y extrema pobreza y las declaradas en emergencia.

4.1.3. En la exposición de motivos también se indican criterios que limitarían el accionar de los núcleos ejecutores, como conformarlos con usuarios en cantidad mayor al de 100 personas y la ejecución de proyectos con presupuestos que no superen las 100 UIT, es decir, menos o igual a S/. 420,000.00.

4.1.4. Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley no contienen las especificaciones básicas en los aspectos centrales del núcleo ejecutor, tales como: conceptualización, naturaleza, características y mecanismos para su conformación, funciones, responsabilidades, administración y rendición de cuentas, entre otros aspectos, que no hacen viable la aplicación de este mecanismo.

4.1.5. Con respecto a las disposiciones para la suscripción de convenios de instituciones que gestionen programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, se deduce que solamente los gobiernos locales y regionales podrían aplicar la modalidad de núcleos ejecutores; sin embargo, para su aplicación se recomienda incluir disposiciones específicas siguientes:

- Autorización a los gobiernos locales y regionales para conformar y reconocer núcleos ejecutores
- Autorizar a los gobiernos locales y regionales a entregar recursos financieros a los núcleos ejecutores
- Disposiciones para la supervisión, asistencia técnica y monitoreo por parte de los gobiernos locales y regionales, así como por las entidades que transfieren recursos presupuestales.

4.1.6. El proyecto de ley no hace referencia a las capacidades institucionales y larga experiencia de Foncodes para su participación en la ejecución de pequeños proyectos bajo la modalidad de núcleo ejecutores

4.2. Se recomienda remitir el presente informe a las presidencias de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

4.3. Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

JUAN EDUARDO CUEVA CHÁVEZ
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito, quien lo hace suyo.

CARLOS STEIERT GOICOCHEA
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Se adjunta:
- Antecedentes.
- Tres (3) proyectos de Oficio

CSG/ecch

MEMORANDO N°011 -2019-MIDIS/VMPES

A : CARLOS FERNANDO STEIERT GOICOCHEA
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N°3622-2018-CR.

REFERENCIA : a) Informe N°001-2019-MIDIS/VMPES/DGPE
b) Oficio N°432-2018-2019/CDRGLMGE/CR (Reg. N°86195-2018)

FECHA : San Isidro, 08 ENE. 2019

Me dirijo a usted para hacerle llegar la opinión técnica de la Dirección General de Políticas y Estrategias sobre el Proyecto de Ley N°3622/2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia", solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República con el documento de la referencia b). Informe al cual este Despacho le otorga conformidad, haciéndolo suyo en todos sus extremos.

Atentamente,

WALTER HUMBERTO CUBOSO VILCHEZ
Viceministro de Políticas y Evaluación Social
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

WHCV/mfc

VICEMIN. — MIDIS — 04 ENE 2019 — RECIBIDO — HORA ..... FIRMA ..... Nº DOCUMENTO .....

INFORME Nº001-2019-MIDIS/VMPES/DGPE

A : **WALTER HUMBERTO CURIOSO VILCHEZ**
Viceministro de Políticas y Evaluación Social

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018/CR, Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia

REFERENCIAS : a) Oficio N° D 001785-2018-PCM-SG
b) Oficio P.O N° 432-2018-2019/CDRGLMGE-CR
c) Proveído N° 1764-2018-MIDIS/VMPES

FECHA : San Isidro, 02 ENE. 2019

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia a) y b), mediante los cuales se solicita al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social opinión e informe técnico institucional sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018/CR, Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

I. ANTECEDENTES:

1.1. Mediante Oficio P.O N° 432-2018-2019/CDRGLMGE-CR, el señor Carlos Dominguez Herrera, Congresista de la República, en su calidad de Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 3622/2018/CR en mención.

1.2. Mediante Oficio N° D 001785-2018-PCM-SG, el Secretario General de Presidencia de Consejo de Ministros requiere al Secretario General del MIDIS opinión sobre la propuesta legislativa antes mencionada.

II. ANÁLISIS:

2.1. De conformidad con el Artículo 4° de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es competente en las siguientes materias:
   a. Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.
   b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.

2.2. En tal sentido, siendo que el Proyecto de Ley presentado por la Comisión de Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, tiene por objeto *"establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas de emergencia, en beneficio de sus habitantes"*, corresponde emitir opinión.

2.3. Mediante Decreto Legislativo Nº 657[1], se declara de necesidad y utilidad públicas, la creación del actual Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), con el objeto de financiar la ejecución de proyectos de inversión social, en todo el país en materia preferentemente del fomento del empleo, de la salud, alimentación, educación básica y otros, en beneficio de la población en pobreza. Asimismo, de acuerdo a lo

[1] Decreto Legislativo Nº 657, publicado el 14 de Agosto de 1991

9

establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29792 antes señalada, FONCODES es un Programa Nacional del MIDIS.

2.4. Con Decreto Legislativo N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES, de 30 de diciembre de 1992, artículo 4 se establece que las instituciones u organizaciones que reciban financiamiento para la ejecución de sus proyectos serán denominadas genéricamente núcleos ejecutores y para acceder al financiamiento del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) deberán constituirse como tales ante él. El núcleo ejecutor podrá presentar y ejecutar proyectos en propio beneficio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido.

2.5. Posteriormente, mediante Decreto de Urgencia N° 085-2009, se autoriza a entidades públicas a ejecutar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores, estableciéndose esta medida extraordinaria, urgente y temporal en materia económica y financiera para los años 2009 y 2010.

2.6. En dicho Decreto de Urgencia se estableció para la conformación de los Núcleos Ejecutores lo siguiente:

> ***"Artículo 3.- De la conformación de los Núcleos Ejecutores***
> *Los Núcleos Ejecutores son órganos representativos de no menos de cien (100) personas de las comunidades campesinas y nativas, asentamientos humanos rurales y urbanos; así como rondas campesinas, comités de autodefensa, comités de gestión local y organizaciones de licenciados de las Fuerzas Armadas y Policiales, entre otros, que habiten en una determinada localidad rural o urbana en condición de pobreza.*
> *3.2 Los Núcleos Ejecutores cuentan con un Presidente, un Secretario, un Tesorero y por un Veedor representante del Gobierno Regional o Gobierno Local que financia el proyecto de inversión pública o el mantenimiento de la infraestructura. El Acta de la Asamblea General de Constitución del Núcleo Ejecutor será certificada por un Notario o, en su defecto, por el Juez de Paz de la jurisdicción correspondiente.*
> *Los Núcleos Ejecutores serán de carácter temporal y tendrán capacidad jurídica para realizar todas las acciones necesarias previas y durante la ejecución de la obra e intervenir en procedimientos administrativos y procesos judiciales, rigiéndose por las normas del ámbito del sector privado."*

2.7. De acuerdo al Manual de Operaciones de FONCODES[2] establece que FONCODES gestiona programas y proyectos de desarrollo productivo, infraestructura económica y social orientados hacia la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión, en el ámbito rural y urbano focalizados territorialmente.

2.8. El proyecto de ley tiene por objeto *"establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas de emergencia, en beneficio de sus habitantes"*. A efectos de la implementación de lo antes señalado se establece en el artículo 2 del proyecto que *"las instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, incorporan y priorizan la participación de **núcleos ejecutores** en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"* (el resaltado en negrita es nuestro).

2.9. Sin embargo, el modelo del Núcleo Ejecutor es una figura que FONCODES ya viene aplicando desde el año 1992[3], pudiendo en todo caso de estimarse pertinente, requerir la opinión de otros Sectores que cuenten con programas sociales relacionados a la

---

[2] Artículo 4 del Manual aprobado por Resolución Ministerial N° 228-2017-MIDIS del 10 de octubre de 2017.
[3] Decreto Ley N° 26157 Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES (29-12-1992). Artículo 4.- Las instituciones u organizaciones que reciban financiamiento para la ejecución de sus proyectos serán denominadas genéricamente núcleos ejecutores y para acceder al financiamiento del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) deberán constituirse como tales ante él. El núcleo ejecutor podrá presentar y ejecutar proyectos en propio beneficio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido. (...).

generación de empleo, y que puedan ser susceptibles de incorporar en sus intervenciones la aplicación del modelo del Núcleo Ejecutor.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

3.1. El proyecto de Ley N° 3622-2018-CR prevé autorizar a las instituciones públicas que se encuentren a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, para que prioricen e incorporen la participación de Núcleos Ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

3.2. Sin embargo, el modelo del Núcleo Ejecutor es una figura que FONCODES ya viene aplicando desde el año 1992, razón por la cual se estima que el proyecto de ley propuesto no es pertinente para el Sector MIDIS.

3.3. Sin perjuicio de lo antes señalado, se recomienda de estimarse pertinente requerir la opinión técnica de FONCODES.

3.4. Se recomienda a su Despacho remitir el presente informe a Secretaria General, a fin de dar atención a lo solicitado con documento de la referencia a) y b).

WALTER PAUL WANAMA ALTAMIRANO
Dirección General de Políticas y Estrategias
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

WPTA/vrv

PERÚ | Presidencia del Consejo de Ministros

VICEMINISTERIO DE GOBERNANZA TERRITORIAL

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORANDO N° 362 - 2018- PCM/DVGT

A : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Solicitud de opinión sobre proyecto de Ley N° 3622-2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia".

Referencia : Oficio N° 432-2018-2019/CDRGLMGE-CR (HR N° 20180032223)

Anexo : Informe Nº 093-2018-PCM/DVGT-BLAS (11.12.18)

Fecha : Lima, 12 DIC 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a los documentos de las referencias, mediante los cuales solicita opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 3622-2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

Sobre el particular, se acompaña al presente el Informe Nº 093 -2018-PCM/DVGT-BLAS cuyo contenido suscribo, incluido la opinión técnica solicitada; en el extremo que resulta inviable por las razones expuesta en el mencionado informe.

Atentamente,

RAUL A. MOLINA MARTINEZ
Viceministro de Gobernanza Territorial
Presidencia del Consejo de Ministros

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
VICEMINISTRO DE GOBERNANZA TERRITORIAL
RECIBIDO
12 DIC 2018
Firma: ..... Hora: 3.38
Reg. N°.....

INFORME N° 093-2018-PCM/DVGT-BLAS

A : **Raúl Alberto Molina Martínez**
Viceministro de Gobernanza Territorial

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley N° 3622-2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia".

Referencia : Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia"

Fecha : Lima, 11 de diciembre de 2018.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a través del cual se propone establecer la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

Al respecto, corresponde informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. El Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, contiene el siguiente texto:

"(...)

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto establecer la participación de núcleos ejecutores en trabajos a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia, en beneficio de sus habitantes.

Artículo 2. Participación de los núcleos ejecutores en los programas sociales
Las instituciones públicas que se encuentran a cargo de programas sociales que guardan relación con la generación de empleo, incorporan y priorizan la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

Artículo 3.- Convenio para la participación de los núcleos ejecutores
Autorízase a las instituciones públicas que se encuentran a cargo de programas sociales que guarden relación con la generación de empleo, a celebrar convenios con los gobiernos locales y regionales para la participación de núcleos ejecutores en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

Artículo 4.- Marco Presupuestal
La ejecución de lo establecido en la presente Ley se ejecuta dentro del marco presupuestal asignado a cada institución involucrada.

Artículo 5. Reglamentación de la Ley
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de 90 días de su publicación.

Artículo 6. Derogatoria
Deróganse o déjense sin efecto las normas y disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

2. La Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM.

II. ANALISIS:

1. Considerando la Política de Estado 32, en el Marco del Acuerdo Nacional, el Estado buscará promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas, el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.

2. En base a dicha política se creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), mediante Ley N° 29664, como un Sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres[1].

   Dicha Ley y su Reglamento[2] establecen los contenidos técnicos de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales orientan y establecen los marcos para la ejecución de intervenciones necesarias por parte de los actores integrantes del SINAGERD.

   Al respecto, se constituyen en integrantes del SINAGERD las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como la sociedad civil, Universidades Públicas y Privadas; siendo la Presidencia del Consejo de Ministros el ente rector de dicho Sistema Funcional; ejerciendo la rectoría a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial.

3. Asimismo, la mencionada Ley define la Gestión del Riesgo de Desastres, como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · Gobernanza Territorial · GRD

[1] Artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD
[2] Artículos 23, 25, 27, 29, 31, 33 y 35 del Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM

La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

4. El artículo 43 del Reglamento de la Ley N° 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, dispone los niveles de emergencia para la atención de las emergencias y daños por desastres, diferenciándose las misma en cinco (05) niveles:

   a) Nivel 1,2 y 3: Alcance local y Regional, comprende aquellas situaciones que son atendidas directamente, por los gobiernos locales o el gobierno regional con sus propios recursos disponibles.
   b) Nivel 4: Intervención del Gobierno Nacional, comprende aquellos niveles de impacto, que superan la capacidad de respuesta regional y sustentan la Declaratoria de Estado de Emergencia. En este caso, interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles y la coordinación del INDECI.
   c) Nivel 5: De gran Magnitud, comprende aquello niveles impactos de desastres, cuya magnitud o circunstancia afectan la vida de la Nación, y supere o pueda superar la capacidad de respuesta del país y sustentan la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional. Interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles, y de ser necesario, con el apoyo de la ayuda internacional. En este caso, el INDECI coordina y conduce las operaciones de Respuesta y Rehabilitación.

5. Al respecto, cabe señalar que la Declaratoria de Estado de Emergencia se constituye en una potestad del Presidente de la República, en el marco de lo señalado en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú de 1993, que a la letra dice:

   "(...)
   Artículo 137.- *El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:*

   1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.
   El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.
   (...)"

6. Asimismo, de conformidad con lo señalado en el artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30255, se dispone que excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor, entre otros supuestos, ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o

de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

7. De lo expuesto, se desprende que durante la Declaratoria de Estado de Emergencia se autoriza a las entidades públicas la realización de contrataciones directas para la ejecución de las actividades y acciones, en el marco de sus competencias derivadas que permitan atender la emergencia o catástrofe, así como ante una situación de peligro inminente (suponga el grave peligro que ocurra la emergencia).

8. En ese orden de ideas, corresponde en este extremo analizar el contenido del Proyecto de Ley N° 3622/2018-CR, debiendo precisar:

   a) En cuanto al objeto de la Ley (art. 1), se hace diferenciación entre población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza con las de las zonas declaradas en emergencia; no obstante, la norma establece que la persona damnificada es aquella que haya sido afectada parcial o integralmente en su salud o sus bienes por una emergencia o desastre, que temporalmente no cuente con capacidad socioeconómica disponible para recuperarse[3]. Dicho aspecto, debe revisarse con los demás artículos del proyecto de ley.

   b) No obstante, lo antes expuesto, corresponde precisar que de la revisión del artículo 2 del Proyecto de Ley, se evidencia que no se ha indicado que sectores se encontrarían facultados para la realización de dicha actividad, en tanto existen dispositivos vigentes que han facultado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la ejecución de intervenciones, a través de núcleos ejecutores, en favor de la población en pobreza y extrema pobreza.

      - Mediante Ley N° 30680, Ley que aprueba mediada para dinamizar la ejecución del gasto público y establece otras disposiciones, se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, a través del Programa Nacional "Plataforma de Acción para la Inclusión Social-País", en el marco de sus competencias, a realizar intervenciones, que incluyan la ejecución de proyectos de inversión, a través de la modalidad de núcleos ejecutores, a favor de la población en situación de pobreza y pobreza extrema[4].

      - Mediante Ley N° 30533, "Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar Intervenciones, a través de Núcleo Ejecutores"; se dispone que dicho Ministerios en el marco de sus competencias, se encuentra autorizado a realizar intervenciones, a través del régimen especial de núcleos ejecutores, a favor de la población pobre y extrema pobreza; siendo dichas intervenciones ejecutadas a través de los programas del mencionado Ministerio.

        Asimismo, se precisa la conformación de los núcleos ejecutores y su definición, así como el rol del ministerio en el marco de las intervenciones que son ejecutadas por el núcleo ejecutor, entre otros alcances, que permitan su adecuada implementación. Asimismo,

[3] Numeral 2.5 del artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29664, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM.

[4] Mediante Decreto Supremo N° 015-2017-MIDIS, se aprueba el Reglamento del artículo 9 de la Ley N° 30680, que autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional "Plataformas de Acción para la Inclusión Social"-País, a realizar intervenciones bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

mediante Decreto Supremo N° 004-2017-VIVIENDA se emite el Reglamento de la acotada Ley.

Si bien es cierto, el texto del proyecto hace referencia a la población damnificada en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia; resulta pertinente, que se mejore la redacción y que se haga referencia a la ampliación de los alcances de las normas vigentes, tal como ha sido señalado al momento de comentar el objeto de la Ley.

Cabe indicar que en la exposición de motivos no se hace referencia a las normas antes mencionadas y que se encuentran relacionadas con el proyecto normativo.

c) En cuanto al artículo 3, resulta innecesario que se establezca la referencia de la firma de los convenios, en la medida que dicha aspecto se encuentra regulado el artículo 78, y artículo 87 del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que permite la suscripción de convenios de colaboración para intercambiar mecanismos de solución a las problemáticas identificadas, en el marco de su competencias y capacidad instalada; por lo que no se requeriría una norma especial como la propuesta; máxime si se encuentran ejecutando las mismas en zonas en emergencia.

d) De la revisión integral del proyecto de Ley no se hace referencia a las características del núcleo ejecutor, y/o el rol de los sectores involucrados en las intervenciones que son ejecutadas por los núcleos ejecutores; lo cual resultaría pertinente para la mejor implementación del texto normativo.

e) De otro lado, en el marco de lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[5], se desprende que:

- El mandato para la producción de normas jurídicas, tal es el caso de la elaboración del Reglamento forma parte de las Disposiciones Complementarias Finales; asi como los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, por ejemplo el mandato que las instituciones involucradas ejecutan la ley en el marco de sus presupuestos institucionales asignados.

- La referencia de la derogación de las normas que se opongan al objeto de la Ley, debe contenerse en las Disposiciones Complementarias Derogatorias y no como parte del articulado del texto de la Ley.

f) De la revisión de la exposición de motivos, se hace referencia a las emergencias suscitadas en el marco del fenómeno del niño y la necesidad de la intervención de los núcleos ejecutores en el proceso de reconstrucción; sin embargo, la fórmula legal propuesta no hace referencia alguna a la reconstrucción.

Asimismo, en dicha exposición de motivos se ha incorporado como nota de pie de página el Decreto de Urgencia N° 085-2009, al hacerse referencia a la participación de los núcleos ejecutores; al respecto, corresponde precisar que dicho dispositivo, resultaba de aplicación para los años fiscales 2009 y 2010, no encontrándose vigente en la actualidad.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS · GRD ·

[5] Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR

9. De lo expuesto, se considera que el proyecto de Ley N° 3622-2018/CR resulta inviable, por cuanto presente imprecisiones y no ha cumplido con incorporar en su motivación, la referencias a normas vigentes que cuentan con la participación de núcleos ejecutores en favor de población en pobreza y pobreza extrema.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Considerando lo señalado se concluye y recomienda que:

1. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se constituye en un sistema funcional, cuya rectoría se encuentra a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y que ha recaído en el marco del ROF de PCM en el Viceministerio de Gobernanza Territorial.

2. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 3622-2018-CR "Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia", por las razones expuestas en el presente informe resulta inviable.

3. Se recomienda la remisión del presente Informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica para los fines pertinentes.

Es cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Abog. Blanca L. Aróstegui Sánchez
Especialista en Gestión del Riesgo de Desastres
Viceministerio de Gobernanza Territorial

Lima, 19 de noviembre de 2018

OFICIO P.O. Nº 432-2018-2019/ CDRGLMGE-CR

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
TRAMITE DOCUMENTARIO
SEDE PALACIO
28 NOV. 2018
HORA: 2018-00322223
RECIBIDO EN LA FECHA

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 3622/2018-CR, propone establecer la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

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 DOMÍNGUEZ HERRERA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

CDH/rmch