



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría General

Firmado digitalmente por:  
VALDIVIA MORON Jose Angel  
FAU:20492966658 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento

Fecha: 03/12/2018 16:36:35-0500  
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 03 Dec 2018

REG.312

RJ. 248245

OFICIO N° 01371-2018-MINAM/SG

Señor

**WILBERT ROZAS BELTRÁN**

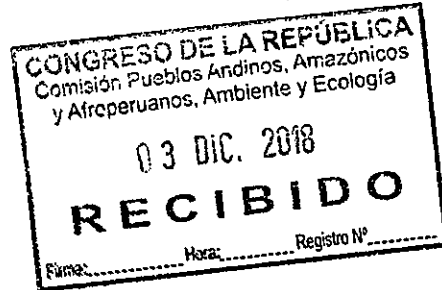
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,  
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N

Lima.-



Asunto : Remisión de Opinión del Sector Ambiental

Referencia : a) Oficio P.O. 199-2018-2019/CPAAAAE-CR  
b) Informe N° 727-2018-MINAM/SG/OGAJ

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Ministra del Ambiente, en atención al documento de la referencia a), a través del cual, solicita opinión técnico - legal sobre el Proyecto de Ley 3550/2018-CR que propone la Ley que deroga el Decreto Legislativo 1429, que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).

Al respecto, sírvase encontrar el documento de la referencia b), el cual contiene la opinión del Sector Ambiental, la misma que se adjunta, para su conocimiento y atención correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

**JOSÉ VALDIVIA MORÓN**

Secretario General

Número del Expediente: 2018002677

Esta es una copia autentica imprimible de un documento archivado en el Ministerio del Ambiente, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del 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 web: <http://ecodoc.minam.gob.pe/verifica/view> e ingresando la siguiente clave: **fcc3b1**

1954

1954



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Firmado digitalmente por:  
ECHEGARAY ALFARO Kirla  
FAU 20492966658 soft

Motivo: Soy el autor del documento  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Fecha: 03/12/2018 16:17:07-0500

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

**INFORME N°00727-2018-MINAM/SG/OGAJ**

PARA : José Ángel Valdivia Morón  
Secretario General

DE : Kirla EcheGARAY Alfaro  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3550/2018-CR "El Proyecto de Ley que deroga el Decreto Legislativo 1429, que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)".

REFERENCIA : a) Oficio P.O. 199-2018-2019/CPAAAAE-CR  
b) Memorando N° 437-2018-MINAM/VMGA

FECHA : Lima, 03 Dec 2018

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, los cuales están relacionados con el Proyecto de Ley N° 3550/2018-CR "El Proyecto de Ley que deroga el Decreto Legislativo 1429, que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante el Oficio P.O. 199-2018-2019/CPAAAAE-CR el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita al Ministerio del Ambiente emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3550/2018-CR "El Proyecto de Ley que deroga el Decreto Legislativo 1429, que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. A través del MEMORANDO N° 00720-2018-MINAM/VMDERN el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, remite el Informe N° 00040-2018-MINAM/VMDERN/DGERN y el Informe N° 00001-2018-MINAM/VMDERN/DGERN, que contiene la opinión de la Dirección General de Estrategias sobre los Recursos Naturales sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Mediante el OFICIO N° 434-2018-OEFA/GEG el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, remite su opinión respecto al Proyecto de Ley.

**II. PROPUESTA NORMATIVA**

- 2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28390, faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes.
- 2.2 El citado Proyecto de Ley, tiene tres artículos que señala lo siguiente:





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

En el artículo 1 se dispone derogar el Decreto Legislativo N° 1429; en el artículo 2 se establece la modificación de los artículos 1, 9, 10 y 19 de la Ley N° 23374, Ley del Instituto de la Amazonia Peruana, para los fines de actualización y fortalecimiento de la gestión institucional de los órganos colegiados del IIAP a fin de que se efectuó mediante Ley Orgánica; asimismo, se señala que el artículo 10 se someta a consulta previa de los pueblos indígenas amazónicos.

Finalmente, el artículo 3 dispone que se restituya los artículos 11 y 12 de la Ley N° 23374.

### III. ANÁLISIS

- 3.1 Sobre el particular, el Proyecto de Ley sustenta que la Ley N° 23374 es una Ley Orgánica no una Ley Ordinaria, y como tal, es una Ley cuya necesidad deriva directamente de su origen Constitucional, por lo que no puede ser modificada ni parcial ni totalmente mediante un Decreto Legislativo. En ese sentido, no es materia legislativa delegable.

Del mismo modo, establece que la Ley Marco de Modernización del Estado (2002) distingue entidades públicas del Poder Ejecutivo creadas por Ley Orgánica de aquellas creadas por iniciativa del Poder Ejecutivo; sin embargo, *"la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada con posterioridad (2007) no contiene norma que regule la organización/reorganización de entidades públicas del Poder Ejecutivo como el IIAP cuya creación ha sido realizada mediante Ley Orgánica, lo que constituye un vacío legal (...)".*

Del mismo modo, sustenta el Proyecto de Ley en la insuficiencia de actualización y ausencia de consulta del Decreto Legislativo N° 1429, señalando que las funciones institucionales del IIAP tienen relación directa con la territorialidad amazónica indígena, por lo que se debe incorporar el alcance del artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de tal modo que garantice que dichos pueblos participen en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

Finalmente, señala que la eliminación de Consejo Superior y su transformación en Consejo Directivo otorga un mayor peso ministerial en desmedro del peso de las instituciones públicas regionales y de representación indígena.

#### 3.2 Respecto al rango legal de Ley N° 23374

Sobre el particular, se señala que, el artículo 106 de la Constitución Política establece que *"Mediante Leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución".*

En el presente caso, es preciso mencionar que las entidades previstas en la Constitución y que su funcionamiento es desarrollado mediante leyes orgánicas, son las siguientes: el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reserva del Perú.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

Del mismo modo, es importante mencionar que ninguna de las entidades de origen constitucional antes señaladas se encuentran adscritas a otro organismo público, sino que por el contrario, gozan de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales, siendo este un criterio tomado en cuenta por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 0029-2008-PI/TC. Por el contrario, en el caso del IIAP, se trata de un organismo público especializado que se encuentra adscrito al Ministerio del Ambiente.

De otro lado, mediante la sentencia recaída en el expediente 0029-2008-PI/TC, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1013, concluyendo que al no ser el IIAP un órgano constitucional, resultaba viable su adscripción al Ministerio del Ambiente mediante un Decreto Legislativo, conforme se cita a continuación:

*"7. (...) la cuestión de si la regulación por ley orgánica es un elemento para determinar si un órgano ostenta el carácter de constitucional debe ser respondida de manera negativa por una razón fundamental: no todo órgano que se regula por ley orgánica debe ser considerado constitucional, pero sí todo órgano constitucional debe ser necesariamente regulado por ley orgánica. Ello se desprende de la STC 00022-2004-AI/TC (fundamento 20).*

*8. Ahora bien, realizadas estas precisiones es oportuno determinar si el IIAP reúne los elementos antes desarrollados para ser considerado como un órgano constitucional. Al respecto, este Colegiado estima que el IIAP no tiene tal carácter, ya que si se prescindiera de él no se produciría una paralización de las actividades estatales ni tampoco se causaría a una ilegítima transformación del Estado. No concurre, pues, el elemento de necesidad.*

*9. En cuanto se refiere al elemento de inmediatez, cabe decir que el IIAP no tiene un reconocimiento inmediato y directo que se derive de la Constitución de 1993, ni como órgano ni como producto de sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal. En cuanto a la posición de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales, el IIAP tampoco ostenta una posición jurídica similar en nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo, al de la Defensoría del Pueblo, siendo que precisamente está adscrita al Ministerio del Ambiente.*

*10. Siendo así, la demanda de inconstitucionalidad en este extremo debe ser desestimada porque no se ha vulnerado la Constitución por vicios formales o Sustantivos.*

*(...)*

*12. Al respecto y en tanto se ha concluido que el IIAP no constituye un órgano constitucional, es pertinente señalar que la expedición de sentencias interpretativas (como una actividad excepcional) por parte de este Colegiado no es una facultad que se ejerza a pedido de las partes en un proceso constitucional, sino que obedece a los fines de hacer prevalecer el interés objetivo de la Constitución y los principios de conservación de las leyes y de interpretación de la ley conforme con la Constitución; principios a los cuales, en el presente caso, no ha sido necesario recurrir. En consecuencia, este extremo de la demanda también debe ser desestimado".*



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

A mayor abundamiento, es pertinente indicar que mediante la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 0022-2004-AI/TC de fecha 12 de agosto de 2015, se precisa las entidades cuya estructura y funciones deben ser reguladas por ley orgánica, no encontrándose dentro de esta lista el IIAP. Cabe mencionar que el citado fundamento 20, establece que:

*"Una segunda interpretación del artículo 106°, siempre desde la perspectiva numerus clausus, es aquella que, partiendo del requisito material, propio del modelo de ley orgánica que diseña la Constitución, preserva el principio de unidad en la interpretación de la Constitución. En tal sentido, debe considerarse que el artículo 106° de la Constitución prevé dos rubros que deben regularse por ley orgánica: a) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución, las cuales comprenden aquellas con mención expresa (las contempladas por los artículos 82°, 84°, 143°, 150.°, 161° y 198° de la Constitución), y aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad; ello porque la primera parte del artículo 106° de la Constitución debe interpretarse coherentemente; y b) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (dentro de estas últimas se tiene a las contempladas en los artículos 31°, 66° y 200° de la Constitución)".*

Adicionalmente, se debe considerar que la estructura y funcionamiento del IIAP ya ha sido modificada anteriormente por un Decreto Legislativo o leyes aprobadas por el Congreso, conforme se detalla a continuación:

- a) Mediante el artículo 6 de la Ley N° 27789, se consideró al IIAP como un organismo público descentralizado del Ministerio de la Producción.
- b) Mediante el artículo 2 de la Ley N° 28168, se modificó el artículo 23 de la Ley N° 23374, y se dispuso que el IIAP "Se relaciona con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Producción".
- c) Mediante el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1013, se adscribió el IIAP al Ministerio del Ambiente.

Efectuadas las precisiones anteriores, se desprende, que el IIAP no es una entidad prevista en la Constitución y por tanto, su ley de creación no tiene carácter de ley orgánica, pudiendo modificarse su estructura y funciones por Ley aprobada por el Congreso o por Decreto Legislativo aprobado por el Poder Ejecutivo, lo que va en línea con lo señalado por el Tribunal Constitucional.

### 3.3 Respecto a la creación y reorganización del IIAP

En la exposición de motivos del proyecto de ley, se señala que "la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada con posterioridad (2007) no contiene norma que regule la organización/reorganización de entidades públicas del Poder Ejecutivo como el IIAP cuya creación ha sido realizada mediante Ley Orgánica, lo que constituye un vacío legal (...)".

Al respecto, es preciso mencionar que mediante la aprobación de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se estableció los principios y normas básicas de organización, competencias y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo, así como las relaciones entre el gobierno nacional, regional y local. Estableciéndose en su artículo 28, lo siguiente:

**"Artículo 28.- Naturaleza**

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

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





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

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

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

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

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 058-2011-PCM, que actualiza la calificación y la relación de los Organismos Públicos que conforman el Poder Ejecutivo; establece que el IIAP es un organismo técnico especializado y que está adscrito al Ministerio del Ambiente.

En esa línea de análisis, se tiene que los organismos públicos del Poder Ejecutivo, como por ejemplo el IIAP, se crean por Ley, y su reorganización, fusión, o cambio de adscripción se establece por Decreto Supremo.

#### 3.4 Respecto a la delegación contenida en la Ley N° 30823

En la exposición de motivos de la propuesta normativa se señala que "(...) *no se constituye materia delegada por Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y de vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado. El primer considerando de este DL 1429, afirma que este DL forma parte de la delegación de facultades del Congreso de la República al Poder Ejecutivo realizada mediante Ley 30823 para legislar en materia de modernización de la gestión del Estado (vigente desde el 19 de julio de 2018).*

*Sin embargo, no hay mención expresa de materia delegada para modificar la Ley 23374, Ley del IIAP (...)*".

Sobre el particular, cabe señalar que, mediante la Ley N° 30823, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado.

De acuerdo con lo establecido en el literal g)<sup>1</sup> del numeral 5) del artículo 2 de la Ley N° 30823, se facultó al Poder Ejecutivo para legislar en materia de modernización del Estado, a fin de actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los Tribunales Administrativos y **los órganos colegiados de los organismos públicos** con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y **mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización.**

<sup>1</sup> Ley N° 30823

"(...)

g) Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

Actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los Tribunales Administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización (...)".



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

En el marco de dicha facultad delegada, mediante el Decreto Legislativo N° 1429 se dispuso lo siguiente:

- Modificar la denominación del Consejo Superior por el de Consejo Directivo, de conformidad con el artículo 33 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los organismos técnicos especializados están dirigidos por un Consejo Directivo.
- Precisar que la naturaleza de la Comisión de Asesoría es la de un órgano consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 15 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Dicha precisión resultaba necesaria debido que la Ley N° 23374 no precisaba su naturaleza ni la ubicada dentro de la estructura orgánica de la entidad.
- Eliminar el Directorio dentro de la estructura orgánica del IIAP, ya que el Directorio es una unidad de organización que no está contemplada ni en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

En este contexto, la propuesta de Decreto Legislativo que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del IIAP, se encuentra dentro del marco de las facultades delegadas.

### 3.5 Respetto a la incorporación del artículo 7<sup>2</sup> del convenio 169 de la OIT

En la exposición de motivos se señala que *"parte de las funciones institucionales del IIAP tiene relación directa con la territorialidad amazónica indígena, por lo que sustentamos que la actualización y fortalecimiento de los gestión institucional de los órganos colegiados del IIAP, objeto del DL 1429 (Artículo 1) debe incorporar el alcance del artículo 7 del Convenio 169 de la OIT (...)".*

Sobre el particular, se debe tener presente que la delegación otorgada por el Legislativo fue para fortalecer la gestión institucional de los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización. En ese sentido, incorporar disposiciones del Convenio de la OIT habría constituido una clara trasgresión de lo estrictamente delegado por el Congreso al Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe mencionar que la participación de los pueblos indígenas en la formulación de planes y programas es un aspecto que no corresponde ser incorporado en la Ley N° 23374, sino más bien al momento en que el IIAP formula e implementa sus planes y programas, en los casos que estos incidan sobre pueblos indígenas.

No obstante a lo señalado, la Dirección General de Estrategias sobre los Recursos Naturales a través del Informe N° 00040-2018-MINAM/VMDERN/DGERN recomienda solicitar opinión al Ministerio de Cultura en su calidad encargado de promover los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, de planificar, de concertar, de articular y de coordinar las actividades de fomento, asistencia técnica y apoyo para el desarrollo integral de los pueblos amazónicos, de conformidad con

<sup>2</sup> Convenio de la OIT

#### Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

lo establecido en el artículo 5 y el literal k) del artículo 7 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.

Al respecto, el Ministerio de Cultura, autoridad en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios, revisó y otorgó su conformidad al Decreto Legislativo N° 1429, previa a su aprobación, en el marco de la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) y del Consejo de Ministros.

La participación de un representante de las comunidades nativas en el Consejo Superior anterior estaba supeditado únicamente a temas administrativos internos del IIAP, tales como aprobar su Reglamento Interno, acordar sus planes, programas y presupuesto, conocer su balance anual, así como designar a los integrantes del Directorio, se advierte que la modificación del artículo 10 de la Ley N° 23374, a través del Decreto Legislativo N° 1429, no estaría afectando directamente los derechos colectivos de las comunidades nativas antes señalados. Es más, las funciones de este Consejo Superior, hoy Consejo Directivo

En la medida que el IIAP es una entidad de investigación, la representación de las comunidades nativas y pueblos originarios en el nuevo Consejo Directivo aprobado en el DL 1429, se ha previsto mediante las Universidades Amazónicas e Interculturales. En este mismo Consejo Directivo se ha previsto la participación del Ministerio de Cultura, órgano rector en materia de interculturalidad.

Sobre el particular, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT dispone que al aplicarse las disposiciones del mencionado Convenio, los gobiernos deberán: "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (subrayado agregado). Entonces, el mencionado artículo obliga a consultar a los pueblos indígenas al preverse medidas legislativas o administrativas que les afecte directamente. En suma, lo previsto por el mencionado DLEG 1429 gira en torno a un ámbito específico: de determinar si una norma que regula la organización interna de una Entidad constituye un aspecto relevante que implique una afectación directa a los pueblos indígenas.

### 3.4 Respetto a la modernización de la gestión pública

El IIAP se creó en el año 1981 con una estructura orgánica que se ha mantenido sin modificaciones por alrededor de 37 años, hasta la aprobación del Decreto Legislativo N° 1429. En el transcurso de este periodo de tiempo, se han aprobado diversas disposiciones de modernización a las cuales dicha entidad no se ha adecuado. Así tenemos los siguientes argumentos:

- a) La Ley N° 29158, Ley Orgánica del poder Ejecutivo - LOPE, cuyo objeto, es establecer los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas, en el marco de la Constitución Política del Perú. Al respecto, el IIAP no contaba con un Consejo Directivo hasta que se aprobó el Decreto Legislativo N° 1429.

Dicha medida correspondía adoptar a fin de adecuarse a lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los organismos técnicos especializados están dirigidos por un Consejo Directivo<sup>3</sup>, siendo que el IIAP es un organismo técnico especializado de

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 33°.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados: 1. Están dirigidos por un Consejo Directivo. 2. Se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias. 3. Su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos, en el marco de la política general de Gobierno.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

acuerdo al Decreto Supremo N° 058-2011-PCM. Asimismo, de acuerdo con la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM<sup>4</sup>, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, la Alta Dirección de los organismos técnicos especializados, está conformada por la Presidencia Ejecutiva, el Consejo Directivo y la Gerencia General.

En este sentido, a fin de contar con una organización adecuada a la normativa de modernización de la gestión pública, resultaba necesario incorporar dentro de la estructura del IIAP al Consejo Directivo en sustitución del Consejo Superior y del Directorio, lo que se concretó mediante la aprobación del Decreto Legislativo N° 1429. Esta adecuación ha permitido optimizar el diseño organizacional del IIAP, específicamente en su Alta Dirección.

Además, es preciso indicar que antes del Decreto Legislativo N° 1429 los propios miembros del Consejo Superior eran los que elegían al Presidente sin que exista un procedimiento claro y transparente. Por el contrario, de acuerdo al numeral 5 del artículo 25 de la LOPE, el Ministro tiene entre sus funciones "*Designar y remover a los titulares de los cargos de confianza del Ministerio, los titulares de Organismos Públicos y otras entidades del Sector, cuando esta competencia no esté expresamente atribuida al Consejo de Ministros, a otra autoridad, o al Presidente de la República; y elevar a este las propuestas de designación en el caso contrario*" (el resaltado es agregado). Por lo tanto, el (la) Ministro(a) tiene la facultad de designar al Presidente Ejecutivo del IIAP, lo que también se ha recogido en el Decreto Legislativo N° 1429, en adecuación a lo dispuesto en la LOPE.

- b) Desde el año 2006, el IIAP no cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones aprobado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM (vigente desde 2006 hasta el 2018) y el Decreto Supremo 054-2018-PCM. Entre otros aspectos, en ambos dispositivos legales se establece que el ROF es aprobado por Decreto Supremo del sector, con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, en calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

No obstante, a la fecha el IIAP cuenta con un ROF aprobado por su Consejo Superior mediante Acuerdo N° 247/036-2010-IIAP-CS del 26 de mayo de 2010. Dicho instrumento no garantiza que el IIAP cuente con una estructura congruente con sus funciones y con una organización orientada a la gestión por procesos, por lo cual se ha establecido que se emita un nuevo ROF actualizado.

### 3.5 Respecto a la legalidad del Decreto Legislativo 1429

El Decreto Legislativo N° 1429 se expidió con el fin de:

- Actualizar el marco normativo institucional del IIAP y adecuarlo a lo dispuesto por la LOPE y así fortalecer la gestión de sus órganos colegiados.
- **Permitir la uniformidad y coherencia del bloque constitucional que regula la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado.** Las normas de creación y organización de los organismos públicos deben guardar plena congruencia con la LOPE.

<sup>4</sup> Lineamientos de Organización del Estado

Artículo 10.- Órganos de la Alta Dirección

10.1 Los órganos de la Alta Dirección son responsables de dirigir la entidad, supervisar y regular sus actividades, y, en general ejercer las funciones de dirección política y administrativa de la entidad.

10.2 Configuran el primer nivel organizacional y están integrados por:

(...)

c. En los organismos públicos técnicos - especializados del Poder Ejecutivo, por la Presidencia Ejecutiva, el Consejo Directivo y la Gerencia General.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

- a. Actualmente, en la legislación vigente que regula la organización del Estado, ya no existen algunas instituciones señaladas en el artículo 9 de la Ley 23374, como es el caso de la figura del Consejo Superior del IIAP; frente a ello, se establece un **Consejo Directivo**, de conformidad con lo dispuesto por la LOPE, que incorpora una mayor participación de actores y funciones a los que existían en el original Consejo Superior. Además, se crea una **Comisión de Asesoría** que permite una mayor colaboración de los actores que puedan contribuir a los fines por los cuales se ha creado el IIAP.
- b. La Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, establece que los pueblos indígenas u originarios tienen el derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas **que afecten directamente sus derechos colectivos**, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos.
- c. Al respecto, el Ministerio de Cultura, organismo rector en materia de interculturalidad e inclusión de pueblos indígenas u originarios, revisó y otorgó su conformidad al Decreto Legislativo N° 1429, toda vez que esta **medida legislativa no se encuentra dentro del supuesto señalado en el artículo 2 de la Ley 29785** por cuanto se limita a actualizar la estructura organizacional del IIAP. No le otorga nuevas facultades, tampoco recorta las existentes; por tal razón, no implica una afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.
- d. De otro lado, conforme a lo prescrito por el artículo 103 de la Constitución Política del Estado<sup>5</sup> y por el Artículo I del Título Preliminar del Código Civil<sup>6</sup>, las disposiciones de la Ley N° 23374, que contravenían a la LOPE, no podrán recuperar su vigencia, ante una eventual derogatoria del Decreto Legislativo N° 1429.
- e. En efecto, una ley que fue derogada no cobra vigencia, aun cuando la ley que la derogue fuera declarada inconstitucional. Este criterio se evidencia en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional<sup>7</sup> expedidos a mérito de lo establecido por el artículo 83 del Código Procesal Constitucional, según el cual **"Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado"**.
- f. Por tal razón, en caso se derogue el Decreto Legislativo N° 1429 no recobrarán vigencia las disposiciones normativas de la Ley N° 23374 y en caso se dispusiera restituir la vigencia se estaría contraviniendo nuevamente las normas que regulan la organización del Estado, entre ellas la LOPE.

Finalmente, es importante destacar que un adecuado diseño organizacional constituye el tercer pilar de la Política de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM y en ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1429 apunta a fortalecer la gestión de los órganos colegiados del IIAP, teniendo en cuenta el desfase en el que se encuentra la Ley N° 23374, conforme se ha sustentado en el presente Informe.

<sup>5</sup> Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Artículo 103.- "...La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad..."

<sup>6</sup> Abrogación de la ley

Artículo I.- La ley se deroga sólo por otra ley.

La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado.

<sup>7</sup> EXP. N.º 047-2004-AI/TC



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Secretaría  
General

Oficina General de  
Asesoría Jurídica

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

#### IV. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley que deroga el Decreto Legislativo 1429, que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) resulta ser no viable, en atención que:

- El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana no es una entidad prevista en la Constitución y por tanto, su ley de creación no tiene carácter de ley orgánica, por lo que es válido la modificación de su estructura y funciones por Decreto Legislativo, lo cual se encuentra dentro del marco de las facultades delegadas.
- El Decreto Legislativo N° 1429 constituye una norma que fortalece los órganos colegiados del IIAP, en el marco de la normativa de modernización de la gestión pública, lo cual ha permitido optimizar el diseño organizacional del IIAP, específicamente en su Alta Dirección, al incorporar dentro de su estructura al Consejo Directivo en sustitución del Consejo Superior y del Directorio.
- Una eventual derogación del Decreto Legislativo N° 1429 no recobraría la vigencia de las disposiciones normativas de la Ley N° 23374 y en caso se dispusiera restituir la vigencia se estaría contraviniendo nuevamente las normas que regulan la organización del Estado, entre ellas la LOPE.

Atentamente,

**Kirla Echegaray Alfaro**  
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica