

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

Señor presidente

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el Proyecto de Ley 2246/2017-CR que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, presentado en el Área de Trámite Documentario el 11 de diciembre de 2017, por el Grupo Parlamentario de la Cédula Parlamentario Aprista, a iniciativa del congresista Jorge Del Castillo Gálvez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El proyecto de Ley 2246/2017-CR, en adelante “Proyecto Legislativo”, fue decretado e ingresado el 13 de diciembre de 2017 a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como segunda comisión dictaminadora¹. Estando al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por los artículos 75² y 76³ del Reglamento del Congreso de

¹ La primera comisión dictaminadora es la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/forosdebusqueda?SearchView&Query=\(%5BCodIni%5D=02246\)%20&SearchOrder=4&SearchMax=1000target=%27_blank](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/forosdebusqueda?SearchView&Query=(%5BCodIni%5D=02246)%20&SearchOrder=4&SearchMax=1000target=%27_blank)

² 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.

³ Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas,

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

la República, en adelante “RCR”, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad declara su ADMISIBILIDAD a fin de ser objeto de estudio y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Presenta una fórmula legal de quince (15) artículos, dos (2) Disposiciones Complementarias Finales y dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias, con el siguiente contenido:

- 2.1. Propone como objeto crear el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social- SINADEV, y el Organismo Evaluador de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social-OREVP. (Art.1 PL)
- 2.2. Propone como objeto la Aprobación del Plan de Desarrollo e Inclusión Social, la Presidencia del Consejo de Ministros en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), aprobará mediante Decreto Supremo el Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social correspondiente al Periodo 2018 al 2021, a propuesta del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Luego de ello, todos los organismos y entidades del Poder Ejecutivo involucradas en su ejecución deberán aprobar Planes de Acción Multianuales orientados a su cumplimiento. (Art.2 PL)
- 2.3. Define al SINADEV como un sistema de carácter funcional que tiene como objetivo introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades públicas vinculadas con la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la PNDIS, a través de la integración de los mecanismos diseñados para la auto evaluación de las entidades en la gestión y resultados de la ejecución de la PNDIS, por parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, Ministerio de Economía y Finanzas-MEF y el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, de los proyectos, programas y actividades ejecutados en el

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

b) No pueden versar sobre viajes al exterior del presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz. (...)

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos.

e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

marco del PNDIS . (Art.3 PL)

- 2.4. Señala que el SINADEV se encuentra integrado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (CONAEV), el Organismo Evaluador de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (OREVP), los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos del Poder Ejecutivo vinculados a las políticas de reducción de la pobreza y pobreza extrema, entre otros (Art. 4 PL)
- 2.5. Establece que el SINADEV tiene por finalidad fortalecer la capacidad de manejo gerencial del Estado mediante la: Medición y promoción de la calidad y oportunidad de los resultados de las decisiones de los funcionarios y servidores públicos, en lo concerniente a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, el análisis de la eficiencia y eficacia de la administración en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, con el propósito de generar información para corregir procesos e incrementar la probabilidad de éxito en los resultados, entre otros. (Art. 5 PL)
- 2.6. Crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (CONAEV), como órgano de coordinación para la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, integrado por representantes de los sectores públicos y privados e integrado por Ministro de Desarrollo e Inclusión Social quien lo preside, (ii) Viceministros (a) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Poblaciones Vulnerables (MIMP), Salud Pública del Ministerio de Salud, Gestión Institucional del Ministro de educación (Educación), y de Desarrollo de Infraestructura Agraria y Riego (MINAGRI), así como, el Director (a) Ejecutivo (a) de Inversión Pública del (MEF), representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entre otros que se señala en el mencionado artículo. (Art. 6 PL)
- 2.7. Establece que las funciones del CONAEV, son: (i) Diseñar y aprobar los lineamientos y directivas del Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social; (ii) Formular la propuesta de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social; (iii) Presentar al Consejo Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS, durante el primer semestre de cada año un informe sobre el resultado de las evaluaciones realizadas al Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (iv) Diseñar y difundir metodologías para la evaluación de políticas, programas y proyectos; y, (iv)

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismo vinculados a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. (Art. 7 PL)

- 2.8. Dispone que el Organismo Evaluador de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (OREVP) es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con personería jurídica de derecho público con competencia a nivel nacional y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Constituye Pliego Presupuestal. El OREVP es la máxima autoridad técnico-normativa del SINAEV y responsable de su funcionamiento en el marco de lo establecido en la presente Ley. (Art. 8 PL)
- 2.9. Artículos 9 y 10.- Regulan lo concerniente a las funciones y atribuciones del OREVP.
- 2.10. Artículos 11.- Señala que la estructura orgánica de OREVP comprende: (i) Órganos de Alta Dirección: Dirección Ejecutiva; (ii) Órganos de Control; (iii) Órganos de administración Interna; y, (iv) Órganos de Línea
- 2.11. Establece que el OREVP está a cargo de un Director Ejecutivo representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, designado mediante Resolución Ministerial. (Art. 12 PL)
- 2.12. Establece las funciones del Director Ejecutivo del OREVP. (Art. 13 PL)
- 2.13. Artículos 14 y 15 Dispone que los trabajadores del OREVP están sujetos a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil; y establece los recursos del OREVP, respectivamente.

Como Primera y Segunda Disposición Complementaria Final: Establece el plazo para reglamentar la Ley, cuya norma aprobatoria debe contar con el refrendo del presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social; y, regula lo concerniente a la presentación del informe que debe realizar el Ministerio de dicho sector ante el Congreso de la Republica durante los tres primeros meses del año, sobre los avances y resultados del SINAEV, respectivamente.

Como Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria: Establece el plazo de noventa (90) días calendario, a partir de la vigencia de la Ley, y en tanto se implemente el CONAEV y el OREVP, PARA QUE, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se apruebe un listado de acciones para el inicio de la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

base a los documentos de planificación estratégica y gestión con los que cuenten las entidades vinculadas a su implementación; y dispone que el reglamento interno del CONAEV se apruebe mediante resolución ministerial.

Como fundamento de su propuesta, señala lo siguiente:

“Un gran reto que queda pendiente es el de consolidar un proceso de generación de evidencias acerca del desempeño de la política social (...) La implementación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social resulta necesaria, para la formulación de un próximo Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que incluya no solo los programas sociales adscritos al MIDIS- temporales y focalizados- sino que considere y articule los objetos, avances y resultados de todos los programas (...) Esto permitirá a los tomadores de decisiones contar con información sobre los indicadores e impacto de los programas sociales para informar los resultados de diferentes políticas en base a datos actuales y públicos. (...) Sin embargo no se ha podido pasar de los programas de alivio de pobreza mayormente de transferencias condicionadas, a los programas de superación de pobreza o productivos. Se tiene pendiente también la articulación de los programas que existen en los diferentes sectores para una Inclusión Productiva (...) Los avances obtenidos por el MIDIS a través de su Dirección General de Monitoreo y Evaluación son importantes, aunque solo alcanzan a los programas adscritos a dicho Ministerio”.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Marco normativo nacional

- a) Constitución Política del Perú 1993.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- d) Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y modificatoria.
- e) Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- f) Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado y sus modificatorias.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

- g) Decreto Supremo N° 030-2002-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias.
- h) Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"
- i) Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO LEGISLATIVO

4.1 Opiniones solicitadas y recibidas

4.1.1 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 1032-2017-2018-CISPD-CR-(P.O.), remitido el 28 de diciembre de 2017.

Dicho sector respondió mediante Oficio N° 2532-2018-PCM/SG, del 26 de julio de 2018, firmado por Ramón Huapaya Raygada, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, que adjunta el informes N° 399-2018-PCM/OGAJ y N° 005-2018-PCM/SSAP-JFRP.PL, remitidos por la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, respectivamente; el Oficio N° 011-2018-CEPLAN/DE e informe N° 011-CEPLAN/OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, que contiene la opinión técnica solicitada, señalando lo siguiente: **Observa el proyecto de Ley *por contravenir los artículos 43 y 79 de la Constitución Política del Perú, relacionados con el Principio de separación de Poderes e Iniciativa de Gasto respectivamente* "la propuesta planteada por el Legislativo resulta inviable" "Estima pertinente observar el proyecto de ley, pues contraviene el mandato de literal f) del artículo 5 de la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado"**

4.1.2 MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL. Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 1039-2017-2018-CISPD-CR-(P.O.) con Registro N° 1046-2018.

Dicho sector respondió mediante Oficio N° 49-2018-MIDIS/DM del 01 de febrero de 2018, firmado por Jorge Meléndez Celis, Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, que adjunta el informe N° 54-2018-MIDIS/SG/OGAJ, que contiene la opinión técnica solicitada, señalando lo siguiente: **"No se estima pertinente la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 2246/2017-CR, pues *establece una arquitectura institucional cuyas funciones actualmente son realizadas por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)*"**.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

4.2. Análisis técnico-legal

4.2.1. Análisis Técnico Jurídico de la iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa bajo estudio señala que tiene como objeto crear el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social-SINADEV, y el Organismo Evaluador de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social-OREVP. Señalando que, *resulta necesaria para la formulación de un próximo Plan Nacional de Desarrollo e Inclusión Social que incluya no solo los programas sociales adscritos al MIDIS-temporales y focalizados, sino que considere y articule los objetivos, avances y resultados de todos los programas del Estado en sus diferentes sectores y niveles de gobierno que realiza en materia de Desarrollo Social y en especial en eliminación de pobreza.*

Al respecto, la comisión ha tomado en cuenta que, este proyecto de Ley vulnera el artículo 43 y 79 de la Constitución Política del Perú que consagra el Principio de Separación de Poderes y de Iniciativa de Gasto, indicando lo siguiente.

Constitución Política del Perú 1993 ⁴	
Artículo 43. Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno 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.	Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...) El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. (...)
Fuente: Elaboración propia	

En lo que respecta al principio de separación de poderes, el proyecto excedería las competencias asignadas constitucionalmente al proponer la creación de una entidad funcional sistémica dentro del Poder Ejecutivo, afectando la separación de poderes

⁴ Constitución Política del Perú 1993
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

señalada en el artículo 43 de la Constitución Política, que ha sido conceptualizada por el Tribunal Constitucional como aquel principio que ***"persigue asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)"***.

En tal sentido, siendo la finalidad de la iniciativa legislativa crear el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADEV) y el Organismo Evaluador de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (OREVP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (CONAEV); la comisión considera que podría contravenir los principios de competencia y el de separación de poderes.

Asimismo, debe considerarse que el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo, señala que, *Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: (i). Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. (ii) Organismos Públicos Especializados.*

Por otro lado, el numeral 17.2 y 17.3 del artículo 17 del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado señala que *"Un programa es una forma de organización sin personería jurídica que adopta una entidad para resolver un problema, una situación crítica o implementar una política específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece"*. Vale indicar que es competencia del Poder Ejecutivo crear programas para atender problemas, carencias, de tal manera la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas a fin de determinar las necesidades de su continuidad.

Asimismo, cabe señalar que la creación de SINADEV y OREVP demandara que el Estado Peruano destine recursos económicos para su implementación necesariamente implicara recursos logísticos, generando gastos y afectando con ello el erario nacional, de tal modo contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en tanto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la Republica⁵, les prohíbe la presentación

⁵ Reglamento del Congreso de la República-Edición de 2020

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento2020web-10-12-2020.pdf>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2246/2017-CR, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público.

En virtud de lo expuesto, esta comisión considera que el proyecto de ley en estudio podría contravenir los principios de competencia y el de separación de poderes, por cuanto existe el artículo 43 y 79 de la Constitución Política del Perú, de igual forma, el artículo 28 de la Ley 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo, por lo que su aprobación podría vulnerar la Constitución Política del Perú, toda vez que su implementación impactaría en el tesoro público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79 de la norma constitucional.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo que establece el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad recomienda la **NO APROBACIÓN** del proyecto de Ley **2246/2017-CR**, y su remisión al **ARCHIVO**.

Dese cuenta,
Sala de Comisión
Lima, 31 de mayo de 2021