



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, Ley que modifica el Decreto de Urgencia N° 052-2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, a fin de ampliar los integrantes del Comité de Administración.

Referencia : a) OFICIO N° 0178 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) OFICIO N° 165-2021-2022-CDNOIDALCD/CR

Fecha Elaboración: Lima, 08 de Julio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, Ley que modifica el Decreto de Urgencia N° 052-2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, a fin de ampliar los integrantes del Comité de Administración.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.1 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, Ley que modifica el Decreto de Urgencia N° 052-2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, a fin de ampliar los integrantes del Comité de Administración, corresponde a la iniciativa presentada por la Congresista Heidy Juárez Calle, integrante del Grupo Parlamentario Alianza Para el

Progreso (APP), y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través de los Oficios N° 0178-2021-2022/CDRGLMGE-CR y N° 165-2021-2022-DNOIDALCD/CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, respectivamente, solicitan opinión sobre el precitado Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR; los mismos que se encuentran sustentados en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria.
- 2.3 Con Oficio Múltiple N° D001183-2021-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio del Interior y Ministerio de Economía y Finanzas, los pedidos de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.
- Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:
- 3.2. El Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, tiene por objeto modificar el Decreto de Urgencia N° 052- 2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, a efectos de ampliar los integrantes que conforman el Comité de Administración.

¹ **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.

² **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ **Pedidos de información**

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones

(...).

El artículo 2 establece la modificación del artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 052-2011, en los siguientes términos:

"Artículo 4°.- Conformación del Comité de Administración

El Comité de Administración está integrado por los siguientes miembros:

- a. El Presidente del Consejo de Ministros o su representante, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente.*
 - b. El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.*
 - c. El Ministro del Interior o su representante.*
 - d. El presidente de la Asociación de Gobiernos Regionales (ANGR), y**
 - e. El presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).**
- (...)"*

- 3.3. La Exposición de Motivos que sustenta el Proyecto de Ley señala que de acuerdo a lo dispuesto en el inciso a) del artículo 18 de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019, se asignó en el Presupuesto Institucional del Pliego Ministerio del Interior la suma de S/.115 294 889,00 (Ciento Quince Millones Doscientos Noventa y Cuatro Mil Ochocientos Ochenta y Nueve y 00/100 Soles) en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, destinados exclusivamente para financiar la continuidad de la ejecución de proyectos de inversión previamente priorizados conforme a los fines del Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (creado por el Decreto de Urgencia N° 052-2011); del mismo modo, en la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, se asignó en el presupuesto institucional del pliego Ministerio del Interior, en la fuente de financiamiento Recursos Determinados, hasta la suma de S/.102 002 822,00 (Ciento Dos Millones Dos Mil Ochocientos Veintidós y 00/100 Soles) para financiar la continuidad de la ejecución de proyectos de inversión previamente priorizados conforme a los fines del Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana; si bien estas asignaciones presupuestales han sido destinadas al Fondo Especial, los resultados a nivel de cierre de brechas de servicios públicos vinculados a la seguridad ciudadana siguen siendo reclamados por la población; por ello, la propuesta se orienta a ampliar los integrantes del Comité de Administración para contar con una forma más amplia de priorizar las actividades y proyectos que este Fondo financia.

Opinión de la Secretaría de Descentralización

- 3.4. Mediante el Informe N° D000109-2022-PCM-SSAP elaborado por la Secretaría de Descentralización, se emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, en los siguientes términos:

"Comentarios al Proyecto de Ley

(...)

- 5.2. *En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la necesidad de mayor justificación y fundamentación sobre la necesidad e importancia de que los presidentes de*

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

organizaciones de gobiernos regionales y gobiernos locales participen en dicho Comité de Administración, a partir de las competencias y funciones de dichos niveles de gobierno en materia de seguridad ciudadana, pero teniendo en cuenta también la naturaleza privada y el rol que asumen dichas organizaciones. Finalmente, debe tenerse en cuenta la mención correcta a la organización de gobiernos regionales, toda vez que el nombre correcto es "Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales", además a nivel de gobiernos locales se cuentan con dos organizaciones representativas más como son la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades Distritales del Perú (AMUDIP).

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que corresponderá principalmente al Ministerio de Economía y Finanzas evaluar la viabilidad técnica del Proyecto de Ley. Sin perjuicio de ello, en lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte que se requiere mayor justificación y fundamentación de la propuesta normativa."

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Falta de sustento en la Exposición de Motivos

- 3.5 Sobre el particular, el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.6 El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, **la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas**, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.7 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 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.
- 3.8 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". 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.

- 3.9 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”.
- 3.10 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”.
- 3.11 Ahora bien, de conformidad con la opinión de la Secretaría de Descentralización, la Exposición de Motivos que acompaña al Proyecto de Ley bajo análisis no presenta la debida justificación y fundamentación que sustente la necesidad e importancia de incorporar a los representantes de las organizaciones de Gobiernos Regionales y Municipalidades como miembros del Comité de Administración del Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana; por lo que, la referida propuesta legislativa no cuenta con una adecuada fundamentación conforme a lo dispuesto en la normativa citada.
- 3.12 Cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior y Ministerio de Economía y Finanzas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior⁴; y, el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica de Ministerio de Economía y Finanzas⁵, respectivamente; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001183-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a las referidas Comisiones Congresales.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a las consideraciones expuestas en el presente Informe, y de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Descentralización, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que para la viabilidad del Proyecto de Ley N° 00330/2021-CR, Ley que modifica el Decreto de Urgencia N° 052-2011, que crea el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana, a fin de ampliar los integrantes del Comité de Administración, es necesario tener en consideración la observación formulada en el presente Informe, sin perjuicio de las

⁴ **Artículo 4.- Ámbito de competencia**

El Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Así también, ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a Ley. Es el ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

⁵ **Artículo 5.-** Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

opiniones que emitan el Ministerio del Interior y Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias.

- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior y Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio Múltiple N° D001183-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios los pedidos de opinión formulados por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a las referidas Comisiones Congresales.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como el forme N° D000109-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Descentralización, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: