

Lima, 17 de Agosto del 2022

INFORME N° D001197-2022-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
2016899926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.08.2022 14:37:26 -05:00

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 Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, "Proyecto de Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros".

Referencia : a) Oficio N° 1468-2021-2022-CDNOIDALCD/CR(PL2051)
b) Oficio N° 1829-2021-2022/CDRGLMGE-CR
c) Oficio N° D005059-2022-PCM-SC
d) Nota de Elevación N° D000117-2022-PCM-UF-OTGRD
e) Memorando N° D000525-2022-PCM-SGP
f) Oficio N° D006883-2022-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 17 de agosto de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, "Proyecto de Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros"

Sobre el particular 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.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, "Proyecto de Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros", corresponde a la iniciativa presentada por el congresista José Daniel Williams Zapata, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País,

y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2. Por Oficios N° 1468-2021-2022-CDNOLDALCD/CR(PL2051) de fecha 31 de mayo de 2022, y N° 1829-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 01 de junio de 2022, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, las mismas que se encuentran sustentadas 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 formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Oficio N° D005059-2022-PCM-SC y Oficio N° D006883-2022-PCM-SC de fecha 06 de junio del 2022 y 03 agosto de 2022, respectivamente, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Defensa, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto se emita, sea remitida directamente a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ambas del Congreso de la República.
- 2.4. Con Nota de Elevación N° D000117-2022-PCM-UF-OTGRD de fecha 16 de junio del 2022 la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, el Informe N° D000025-2022-PCM-UF-OTGRD-SST de fecha 10 de junio del 2022, que contiene su opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR.
- 2.5. Por Memorando N° D000525-2022-PCM-SGP del 14 de julio del 2022, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite a esta Oficina de Asesoría jurídica, el Informe N° D0000238-2022-PCM-SSAP de fecha 12 de julio del 2022, emitido por su Subsecretaría de Administración Pública, donde se expresa su opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR.

III. ANÁLISIS. -

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal 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*

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 Solicitud de información a los ministros y la administración

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. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

"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"

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:

Estructura del proyecto normativo

3.2. El Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, consta de dos artículos que detallamos a continuación:

"Artículo 1. Adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Adscribase el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 2. Deja sin efecto el Decreto Supremo N° 002-2016-DE

Deja sin efecto el Decreto Supremo N° 002-2016-DE, que aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, así como las normas reglamentarias y conexas".

Opinión de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres

3.3. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, cuenta con la opinión de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros, que emitió su Informe N° D000025-2022-PCM-UF-OTGRD-SST de fecha 10 de junio del 2022, del cual citamos los fragmentos más importantes:

"II. ANÁLISIS:

1. De la vulneración del principio de Separación de Poderes y del Principio de Competencia

1.1. *De conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, en el cual se reconoce el principio de separación de poderes, dispone que "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. (...) Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se garantiza según el principio de la separación de poderes". (Énfasis agregado)*

1.2. *En atención 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, por el Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:*

"Artículo VI. Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas". (Énfasis agregado)

1.3. *De conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en lo referido a los organismos públicos que son creados por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, su cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, tal como se dispone a continuación:*

"Artículo 28.- Naturaleza

"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"

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:

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".

- 1.4. Por lo expuesto, de la revisión de las normas antes mencionada se evidencia que la propuesta no es viable por contravenir los principios de separación de poderes y competencias antes mencionados; sin embargo, resulta necesario que, sea la Secretaría de Gestión Pública quien se pronuncia sobre el particular, en el marco de sus competencias.

2. En lo referido al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

- 2.1. 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.
- 2.2. 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 Desastres⁴.
- 2.3. Dicha Ley y su Reglamento⁵ 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.
- 2.4. En el marco de las normas antes mencionadas, se desprende que el SINAGERD se constituye en un Sistema Funcional, cuya finalidad es implementar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado ante el riesgo de desastres.
- 2.5. En la Exposición de Motivos de proyecto de Ley materia del presente análisis, se precisa que la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa, mediante Decreto Supremo N° 002-2016-PCM, "(...) ha ocasionado la desestructuración de la línea de autoridad directa con la Presidencia del Consejo de Ministros y a su vez, la debilitación de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

⁴ Artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD

⁵ Artículos 23, 25, 27, 29, 31, 33 y 35 del Decreto Supremo N° 048-2011-PCM

"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"

- 2.6. Asimismo, se precisa que "La naturaleza de las funciones que desarrolla el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), actualmente adscrito al Ministerio de Defensa (MINDEF), tienen vinculación directa con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050⁶, cuyo enfoque intersectorial y multinivel requiere la participación de diversos sectores (tanto a nivel público y privado) y alcanza a los tres niveles de gobierno, aspectos que en los actuales momentos excede los alcances funcionales del MINDEF cuyas competencias lo limitan a la Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa". Por lo que, en la mencionada Exposición de Motivos se concluye que las funciones que desempeña el INDECI exceden el ámbito de la competencia del sector Defensa; por lo que corresponde adscribir en la PCM a dicha Institución.
- 2.7. El SINAGERD se encuentra compuestos entre otros, por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), así como las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, entidades privadas y la sociedad civil.
- 2.8. Tanto el CENEPRED como el INDECI se constituyen en organismos públicos ejecutores, con calidad de pliego presupuestal, responsables, entre otros, asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades integrantes del SINAGERD en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, en el caso del primero; y, los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, en el caso del segundo⁷.
- 2.9. En el marco del ejercicio de la rectoría del SINAGERD la PCM, con posterioridad a los cambios de adscripción que sufrieron ambas Instituciones al Ministerio de Defensa, en caso del CENEPRED⁸ en el año 2017, mientras que el INDECI en el 2016; ha continuado con la coordinación y articulación, en lo referido a los procesos antes indicados y lo dispuesto en la Ley y reglamento del SINAGERD; así como de los demás integrantes de dicho Sistema.
- 2.10. Sin embargo, es de reconocer que a pesar de los esfuerzos que viene implementando el Estado, aún se cuenta con una alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres; motivo por el cual, en el año 2021, se aprobó la actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre al 2050.

Dicha Política ha identificado como una de las causas de dicho problema público, la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo una visión sistémica, ello ante la falta de entendimiento sobre la dinámica de un sistema funcional por parte de los actores que lo conforman. Los sistemas funcionales implican una alta complejidad teniendo en cuenta que buscan asegurar el cumplimiento de una política pública mediante el accionar de los involucrados⁹.

(...)

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Considerando lo señalado se concluye y recomienda que:

⁶ Decreto Supremo N° 038-2021-PCM

⁷ Artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; así como, los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM

⁸ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM

⁹ Pag. 68 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada por Decreto Supremo N° 038-2021-PCM

"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"

1. *El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD 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. *El proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, que propone la Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros no es viable por contravenir los principios de separación de poderes y competencias antes mencionados.*
3. *Se recomienda remitir el expediente a la Secretaría de Gestión Pública a fin que en el marco de sus competencias emita la opinión correspondiente.*
(...)"

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.4. Considerando la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, que, a través de su Subsecretaría de Administración Pública, ha emitido el Informe N° D0000238-2022-PCM-SSAP de fecha 12 de julio del 2022, del cual citamos los fragmentos más importantes:

"III. ANÁLISIS

Sobre el mecanismo de reforma de estructura del Estado denominado "adscripción"

- 3.1 *El artículo 1 del PL dispone adscribir el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).*
- 3.2 *Al respecto, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega además que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, cuya organización se establece según el Principio de Separación de Poderes. Asimismo, el artículo 106 de la citada norma constitucional señala que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.*
- 3.3 *La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), norma de desarrollo constitucional¹⁰, regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, estableciendo en su numeral 2 del artículo VI que, sobre la base del Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.*
- 3.4 *En el artículo 28 de la LOPE¹¹ se precisa que los organismos públicos se encuentran adscritos a un Ministerio, y el proceso de reorganización, fusión, cambio de dependencia o **adscripción se acuerdan por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**; en el mismo sentido se establece en el artículo 13 de la Ley N° 27658¹², Ley Marco de Modernización*

¹⁰ Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC).

¹¹ Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"Artículo 28.- Naturaleza

Los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. (...). Están adscritos a un Ministerio

(...).

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

¹² Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado

"Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado

"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"

de la *Gestión del Estado* (en adelante, la LMMGE), agregando que dicho cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro se efectúa previa opinión favorable de la SGP, lo señalado se reafirma en el artículo 37 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM¹³.

- 3.5 De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para efectuar el mecanismo de reforma denominado "adscripción" de un organismo público dentro del ámbito de un Ministerio constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya aprobación es dada en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, esto es vía Decreto Supremo, no pudiendo éste delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia"; por tanto, es el **propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga**.
- 3.6 De lo expuesto, atendiendo que mediante el Decreto Supremo N° 002-2016-DE, se adscribió el Organismo Público Ejecutor denominado Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, el Poder Legislativo al pretender adscribirlo a la Presidencia del Consejo de Ministros vulneraría la reserva de competencia exclusiva que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del propio Poder Ejecutivo, lo cual lo realiza mediante norma de su competencia, esto es sin requerir una ley, al encontrarse habilitado por la LOPE para llevar a cabo directamente dicha acción de reforma de su estructura.
- 3.7 Interpretar lo contrario vulneraría no sólo la LOPE sino también uno de los principios fundamentales de la forma de Gobierno que asumió el Estado Peruano denominado "Principio de Separación de Poderes", toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía¹⁴ para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas, más aún si con el PL se restringiría la libertad que tiene el Poder Ejecutivo para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, Ley que adscribe el Instituto Nacional de defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- a) El Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para llevar a cabo acciones de reforma para adecuar su organización y funcionamiento y así poder ejecutar las materias de su competencia, constituyendo una de ellas el mecanismo de adscripción de organismos públicos a un Ministerio, que se materializa mediante decreto supremo conforme lo establece la LOPE.
 - b) No se requiere norma con rango de Ley para que el Poder Ejecutivo pueda llevar a cabo el mecanismo de reforma denominado adscripción, siendo que con la propuesta legislativa se

13.1 La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía. 13.2 Lo dispuesto en el numeral precedente aplica también al cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro y al cambio de dependencia de un programa o proyecto especial del Poder Ejecutivo conforme lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (...)"

¹³ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

"Artículo 37.- Norma que aprueba el cambio de adscripción

El cambio de adscripción se aprueba mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública".

¹⁴ Cabe indicar que, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, indica que los distintos niveles de gobierno, como por ejemplo el gobierno nacional representado a través del Poder Ejecutivo, cuentan con autonomía, entre ellas, administrativa, que es la facultad para organizarse internamente; asimismo, el Reglamento del Congreso de la República señala, en su artículo 3, que el Congreso de la República también cuenta con autonomía administrativa.

"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"

vulneraria, además de la LOPE, el Principio de Separación de Poderes, debido que un Poder del Estado no puede determinar el funcionamiento y organización de otro Poder del Estado.

- c) *El Poder Legislativo, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de proyectos de ley, debería incorporar y hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.*

- 3.1. *Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el proyecto de ley versa sobre la modificación de la estructura del Ministerio de Defensa, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión del citado ministerio.*

(....)"

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Contravención a los principios constitucionales de separación de poderes y competencia

- 3.5. La Supremacía Jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando dispone que:

"Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado". (Énfasis agregado)

- 3.6. En función a dicho Principio Constitucional, el artículo 38 de la Constitución Política del Perú, dispone:

"Artículo 38.- Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación". (Énfasis agregado)

- 3.7. Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.
- 3.8. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.
- 3.9. En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que **"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"**¹⁵.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

- 3.10. De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.11. Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

"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***"

- 3.12. 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 dictadura¹⁶.
- 3.13. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158 (LOPE), que señala lo siguiente:

"Artículo VI.- Principio de competencia

- 1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*
- 2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".*

- 3.14. La LOPE en su artículo 28 prescribe 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:

- 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". (énfasis agregado)

- 3.15. Asimismo, los artículos 36 y 37 de los Lineamientos de Organización del Estado (LOE) aprobados mediante el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM prescriben:

"Artículo 36.- Adscripción

36.1 Es un mecanismo de reforma de la estructura del Estado por el cual se asigna y vincula un Organismo público a un Ministerio en particular.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

"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"

36.2 Establece una relación organizacional sectorial y un alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos estratégicos de entidades con competencias y funciones afines y complementarias, facilitando su coordinación. Solo es aplicable para el caso de los organismos públicos del Poder Ejecutivo.

36.3 No genera la extinción de un organismo público, ni la modificación de sus funciones, ni la variación de los recursos asignados a su pliego".

"Artículo 37.- Norma que aprueba el cambio de adscripción

El cambio de adscripción se aprueba mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública". (énfasis agregado)

- 3.16. De conformidad con lo expuesto en el artículo 1 del proyecto de ley materia de análisis, este plantea el cambio de adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) del Ministerio de Defensa a la Presidencia del Consejo de Ministros con el propósito, según la exposición de motivos, de fortalecer un debilitado Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), a través del ejercicio de una rectoría que abarque un enfoque multisectorial en las funciones de articulación y coordinación, el mismo que no desarrolla el Ministerio de Defensa.
- 3.17. En ese sentido, en concordancia con las consideraciones señaladas por la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, el artículo 1 de la propuesta normativa vulneraría el Principio de Separación de Poderes establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Principio de Competencia previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, toda vez que corresponde al Poder Ejecutivo llevar a cabo acciones de reforma a fin de adecuar su organización y funcionamiento y así poder ejecutar las materias de su competencia, constituyendo una de ellas el mecanismo de adscripción de organismos públicos a un Ministerio, que se materializa mediante Decreto supremo, y no en virtud a una ley como se pretende con el presente proyecto normativo.
- 3.18. Finalmente, se precisa que el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Defensa, establecido en el Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa¹⁷; motivo por el cual mediante los Oficios N° D005059-2022-PCM-SC y N° 6883-2021-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ambas del Congreso de la República.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, "Proyecto de Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros", **NO ES VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Defensa, mediante los Oficios N° D005059-2022-PCM-SC y N° 6883-2021-PCM-

¹⁷ **Artículo 4.- Ámbito de competencia**

El Ministerio de Defensa es la entidad competente en los siguientes ámbitos: 1) Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, 2) Fuerzas Armadas, 3) Reservas y movilización nacional, 4) Soberanía e integridad territorial, y 5) Participación en el desarrollo económico y social del país. (...)



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"

SC se trasladó a dicho ministerio el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, precisando que la opinión técnica que para tal efecto se emita sea remitida a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ambas del Congreso de la República.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, el Informe N° D000025-2022- PCM-UF-OTGRD-SST de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, y el Informe N° D0000238-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ambas 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.:

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración PúblicaFirmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
20168999926 hard
Subsecretaria De Administracion
Pública
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12.07.2022 18:08:00 -05:00

"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"

Lima, 12 de Julio del 2022

INFORME N° D000238-2022-PCM-SSAP

A : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SECRETARIO DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2051-2021-CR, Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Referencia : a) Oficio N° 1343-2021-2022-CDNOIDALCD/CR
b) Proveído N° D01227-2022-PCM-SG
c) Memorando N° D001343-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 12 de julio de 2022

Me dirijo a usted en atención al asunto de la referencia, con la finalidad de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros", el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el documento de la referencia b) para su atención.
- 1.2 A través del documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros ámbitos, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad, la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.
- 2.2 Debe precisarse que la SGP constituye, de acuerdo a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones – ROF de la PCM, aprobado por

Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

Firmado digitalmente por BEDOYA
MARTEL Daniela Melissa FAU
20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12.07.2022 17:29:36 -05:00

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"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"

Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, en el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados.

- 2.3 La SGP cuenta dentro de su estructura con la Subsecretaría de Administración Pública que, conforme lo establece el literal b) del artículo 72 de la Sección Segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 141-2021-PCM, tiene asignada la función específica de emitir opinión técnica sobre normas, proyecto de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley (PL) remitido por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

III. ANÁLISIS

Sobre el mecanismo de reforma de estructura del Estado denominado "adscripción"

- 3.1 El artículo 1 del PL dispone adscribir el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- 3.2 Al respecto, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Agrega además que el Estado es uno e indivisible y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, cuya organización se establece según el Principio de Separación de Poderes. Asimismo, el artículo 106 de la citada norma constitucional señala que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.
- 3.3 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), norma de desarrollo constitucional², **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo en su numeral 2 del artículo VI que, sobre la base del Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por otros niveles de gobierno, así como ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.
- 3.4 En el artículo 28 de la LOPE³ se precisa que los organismos públicos se encuentran adscritos a un Ministerio, y el proceso de reorganización, fusión, cambio de dependencia o **adscripción se acuerdan por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**; en el mismo sentido se establece en el artículo 13 de la Ley N° 27658⁴, Ley Marco de Modernización de la

² Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC).

³ **Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

"Artículo 28.- Naturaleza"

Los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. (...).

Están adscritos a un Ministerio (...).

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

⁴ **Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**

"Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias del Estado"

13.1 La fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo, se realiza por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previa opinión

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"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"

Gestión del Estado (en adelante, la LMMGE), agregando que dicho cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro se efectúa previa opinión favorable de la SGP, lo señalado se reafirma en el artículo 37 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM⁵.

- 3.5 De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para efectuar el mecanismo de reforma denominado "adscripción" de un organismo público dentro del ámbito de un Ministerio constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, cuya aprobación es dada en el ámbito de competencia de este Poder del Estado, esto es vía Decreto Supremo, no pudiendo éste delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia"; por tanto, es el **propio Poder Ejecutivo quien propone y determina la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.**
- 3.6 De lo expuesto, atendiendo que mediante el Decreto Supremo N° 002-2016-DE, se adscribió el Organismo Público Ejecutor denominado Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, el Poder Legislativo al pretender adscribirlo a la Presidencia del Consejo de Ministros vulneraría la reserva de competencia exclusiva que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del propio Poder Ejecutivo, lo cual lo realiza mediante norma de su competencia, esto es sin requerir una ley, al encontrarse habilitado por la LOPE para llevar a cabo directamente dicha acción de reforma de su estructura.
- 3.7 Interpretar lo contrario vulneraría no sólo la LOPE sino también uno de los principios fundamentales de la forma de Gobierno que asumió el Estado Peruano denominado "Principio de Separación de Poderes", toda vez que un Poder del Estado no puede determinar y/o condicionar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía⁶ para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas, más aún si con el PL se restringiría la libertad que tiene el Poder Ejecutivo para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, Ley que adscribe el Instituto Nacional de defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- a) El Poder Ejecutivo tiene competencia exclusiva para llevar a cabo acciones de reforma para adecuar su organización y funcionamiento y así poder ejecutar las materias de su competencia, constituyendo una de ellas el mecanismo de adscripción de organismos públicos a un Ministerio, que se materializa mediante decreto supremo conforme lo establece la LOPE.

favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se da por una norma de igual jerarquía.

13.2 Lo dispuesto en el numeral precedente aplica también al cambio de adscripción de un organismo público de un sector a otro y al cambio de dependencia de un programa o proyecto especial del Poder Ejecutivo conforme lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

(...)"

⁵ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

"Artículo 37.- Norma que aprueba el cambio de adscripción"

El cambio de adscripción se aprueba mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública".

⁶ Cabe indicar que, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, indica que los distintos niveles de gobierno, como por ejemplo el gobierno nacional representado a través del Poder Ejecutivo, cuentan con autonomía, entre ellas, administrativa, que es la facultad para organizarse internamente; asimismo, el Reglamento del Congreso de la República señala, en su artículo 3, que el Congreso de la República también cuenta con autonomía administrativa.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

"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"

- b) No se requiere norma con rango de Ley para que el Poder Ejecutivo pueda llevar a cabo el mecanismo de reforma denominado adscripción, siendo que con la propuesta legislativa se vulneraría, además de la LOPE, el Principio de Separación de Poderes, debido que un Poder del Estado no puede determinar el funcionamiento y organización de otro Poder del Estado.
 - c) El Poder Legislativo, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de proyectos de ley, debería incorporar y hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.
- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el proyecto de ley versa sobre la modificación de la estructura del Ministerio de Defensa, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión del citado ministerio.
- 4.3 De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

cc.:



Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Unidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional



Firmado digitalmente por SARRIA
TORRES Sabrina Katuska FAU
20168999926 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10.06.2022 16:12:56 -05:00

Lima, 10 de Junio del 2022

INFORME N° D000025-2022-PCM-UF-OTGRD-SST

A : **MARIA GUADALUPE MARTINEZ MARTINEZ**
COORDINADORA GENERAL
UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE
RIESGO DE DESASTRES

De : **SABRINA KATIUSKA SARRIA TORRES**
PROFESIONAL
UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE
RIESGO DE DESASTRES

Asunto : Sobre opinión al proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, que propone la Ley que
adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de
Ministros

Referencia : a. Memorando N° D001344-2022-PCM-OGAJ (03.05.2022).
b. Oficio N° 1468-2021-2022-CDNOIDALCD/CR (PL2051)
(HR N° 20220030905)

Fecha Elaboración: Lima, 10 de junio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia (a), a través del cual el Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión a la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres, respecto del Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, que propone la Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros, puesto en conocimiento por el Congreso de la República con el documento de la referencia (b).

Al respecto, corresponde informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. El Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, contiene el siguiente texto:

"(...)

Artículo 1.- Adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Adscribase el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 2.- Deja sin efecto el Decreto Supremo N° 002-2016-DE

Dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 002-2016-DE, que aprueba la adscripción del Instituto Nacional de Defensa Civil al Ministerio de Defensa, así como las normas complementarias y conexas.

2. Mediante el documento de la referencia (a), el Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicita opinión a la Unidad Funcional de Ordenamiento

Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres, respecto del Proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, que propone la Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros, puesto en conocimiento por el Congreso de la República con el documento de la referencia (b).

3. La Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD en el marco de lo establecido por la Ley N° 29664, Ley de creación de dicho Sistema y por el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM aprobado por Resolución Ministerial N°156-2021-PCM, que a su vez establece que el Despacho del Viceministerio de Gobernanza Territorial es responsable de la materia de Gestión del Riesgo de Desastres.
4. Mediante Resolución de Secretaría General N° 027-2019-PCM/SG de fecha 02 de agosto de 2019, se conforma la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo de Desastres del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo entre sus funciones el de elaborar y proponer normas, planes, lineamientos, protocolos y demás disposiciones e instrumentos en materia de ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastres; así como el de realizar el seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en el marco del ejercicio de la rectoría del SINAGERD.

II. ANALISIS:

1. De la vulneración del principio de Separación de Poderes y del Principio de Competencia

1.1. De conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, en el cual se reconoce el principio de separación de poderes, dispone que *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. (...) Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se garantiza según el principio de la separación de poderes”*. (Énfasis agregado)

1.2. En atención 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, por el Principio de Competencia, el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas que no puede delegar ni transferir:

“Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.

*2. El Poder Ejecutivo ejerce sus **competencias exclusivas**, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas”*. (Énfasis agregado)

1.3. De conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en lo referido a los organismos públicos que son creados por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo y su cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, tal como se dispone a continuación:

“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:

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".

- 1.4. Por lo expuesto, de la revisión de las normas antes mencionada se evidencia que la propuesta no es viable por contravenir los principios de separación de poderes y competencias antes mencionados; sin embargo, resulta necesario que, sea la Secretaría de Gestión Pública quien se pronuncia sobre el particular, en el marco de sus competencias.
2. En lo referido al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- 2.1. 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.
- 2.2. 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 Desastres¹.
- 2.3. Dicha Ley y su Reglamento² 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.
- 2.4. En el marco de las normas antes mencionadas, se desprende que el SINAGERD se constituye en un Sistema Funcional, cuya finalidad es implementar la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado ante el riesgo de desastres.
- 2.5. En la Exposición de Motivos de proyecto de Ley materia del presente análisis, se precisa que la adscripción del INDECI al Ministerio de Defensa, mediante Decreto Supremo N° 002-2016-PCM, "(...) ha ocasionado la desestructuración de la línea de autoridad directa con la Presidencia del Consejo de Ministros y a su vez, la debilitación de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)".

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 N° 048-2011-PCM

- 2.6. Asimismo, se precisa que *“La naturaleza de las funciones que desarrolla el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), actualmente adscrito al Ministerio de Defensa (MINDEF), tienen vinculación directa con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050³, cuyo enfoque intersectorial y multinivel requiere la participación de diversos sectores (tanto a nivel público y privado) y alcanza a los tres niveles de gobierno, aspectos que en los actuales momentos excede los alcances funcionales del MINDEF cuyas competencias lo limitan a la Seguridad y Defensa Nacional en el campo militar, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1134, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa”*. Por lo que, en la mencionada Exposición de Motivos se concluye que las funciones que desempeña el INDECI exceden el ámbito de la competencia del sector Defensa; por lo que corresponde adscribir en la PCM a dicha Institución.
- 2.7. El SINAGERD se encuentra compuestos entre otros, por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), así como las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, entidades privadas y la sociedad civil.
- 2.8. Tanto el CENEPRED como el INDECI se constituyen en organismos públicos ejecutores, con calidad de pliego presupuestal, responsables, entre otros, asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades integrantes del SINAGERD en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo, en el caso del primero; y, los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, en el caso del segundo⁴.
- 2.9. En el marco del ejercicio de la rectoría del SINAGERD la PCM, con posterioridad a los cambios de adscripción que sufrieron ambas Instituciones al Ministerio de Defensa, en caso del CENEPRED⁵ en el año 2017, mientras que el INDECI en el 2016; ha continuado con la coordinación y articulación, en lo referido a los procesos antes indicados y lo dispuesto en la Ley y reglamento del SINAGERD; así como de los demás integrantes de dicho Sistema.
- 2.10. Sin embargo, es de reconocer que a pesar de los esfuerzos que viene implementando el Estado, aún se cuenta con una alta vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres; motivo por el cual, en el año 2021, se aprobó la actualización de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre al 2050.
- Dicha Política ha identificado como una de las causas de dicho problema público, la débil institucionalización de la gestión del riesgo de desastres bajo una visión sistémica, ello ante la falta de entendimiento sobre la dinámica de un sistema funcional por parte de los actores que lo conforman. Los sistemas funcionales implican una alta complejidad teniendo en cuenta que buscan asegurar el cumplimiento de una política pública mediante el accionar de los involucrados⁶.
- 2.11. Dicha débil institucionalidad sumado a la que las dos entidades técnicas, integrantes del Sistema, y responsables del asesoramiento no se encuentren adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros, dificulta la articulación con las entidades de los tres niveles de gobierno;

³ Decreto Supremo N° 038-2021-PCM

⁴ Artículos 12 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; así como, los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM

⁵ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM

⁶ Pag. 68 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada por Decreto Supremo N° 038-2021-PCM

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialUnidad Funcional de
Ordenamiento Territorial y
Gestión de Riesgo de
Desastres*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

por lo que, resultaría pertinente que se evalué desde el Ejecutivo, cambiar la adscripción de las mencionadas Entidades a la PCM, a fin de fortalecer la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en el país.

3. Por lo expuesto, si bien es cierto, por un tema competencial no correspondería al Congreso de la República realizar el cambio de adscripción del INDECI; sería conveniente que desde el Poder Ejecutivo se evalué dicho cambio, no solo para el caso de INDECI, sino también del CENEPRED.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Considerando lo señalado se concluye y recomienda que:

1. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD 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 proyecto de Ley N° 2051/2021-CR, que propone la Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros no es viable por contravenir los principios de separación de poderes y competencias antes mencionados.
3. Se recomienda remitir el expediente a la Secretaría de Gestión Pública a fin que en el marco de sus competencias emita la opinión correspondiente.
4. Se recomienda evaluar que desde el Poder Ejecutivo se proponga los cambios de adscripción del INDECI y CENEPRED a la Presidencia del Consejo de Ministros, para lo cual de ser el caso, esta Unidad podría preparar los sustentos correspondientes.
5. Se recomienda remitir el presente informe, de encontrarse de acuerdo, a la Oficina General de Asesoría Jurídica, para los fines pertinentes.

Es cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

SABRINA KATIUSKA SARRIA TORRES

PROFESIONAL

UNIDAD FUNCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES



Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"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"

Lima, 03 de Agosto del 2022

OFICIO N° D006883-2022-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU 20168999926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03.08.2022 17:04:10 -05:00

Señores

Javier Erasmo Carmelo Ramos
Secretario General
Ministerio de Defensa

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 2051/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 1829-2021-2022-CDNODALCD/CR
b) Memorando N° D01859-2022-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 2051/2021-CR Ley que adscribe el Instituto Nacional de Defensa Civil a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 2051/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ
SECRETARIA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CPGD/hjll