



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° 2882/2022-CR, "Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior".

Referencia : a) Oficio N° 0168 - 2022-2023/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° D008066-2022-PCM-SC
c) Memorando D000736-2022-PCM-SGP

Fecha Elaboración: Lima, 11 de octubre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, "Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior".

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

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, "Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior", corresponde a la iniciativa legislativa de la Congresista Nilza Merly Chacón Trujillo, del grupo parlamentario Fuerza Popular, en mérito a lo dispuesto en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

- 2.2. A través del Oficio N° 0168-2022-2023/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de setiembre del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitud que se encuentra sustentada 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 el Oficio N° D008066-2022-PCM-SC, de fecha 19 de setiembre del 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada al Ministerio del Interior, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto emita dicho Ministerio, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Mediante Memorando D000736-2022-PCM-SGP de fecha 26 de setiembre del 2022, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite a este Despacho de Asesoría Jurídica, el Informe N° D000333-2022-PCM-SSAP de la misma fecha, elaborado por la Sub Secretaría de Administración Pública, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2882/2022-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 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:

Contenido de la propuesta normativa

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, consta de dos artículos, dos disposiciones complementarias Finales, y tres disposiciones complementarias modificatorias, las que a continuación describimos:

"ARTÍCULO 1.- OBJETO.

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.



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"*

El objeto de la presente ley, es eliminar los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior y reasignar sus funciones entre las diversas instancias del Sector.

Las atribuciones y funciones asignadas a los Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, Subprefectos Distritales, se asignarán a otras instancias del Ministerio del Interior encargadas de dirigir y supervisar la actividad funcional del Sector en materia de orden interno en coordinación con otros niveles de gobierno.

ARTÍCULO 2.- FINALIDAD.

La finalidad de la presente ley, es adoptar medidas conducentes a fortalecer la coordinación y el trabajo articulado entre el Ministerio del Interior y otros niveles de gobierno en materia de orden interno y seguridad ciudadana, eliminando los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES DE LAS PREFECTURAS Y SUBPREFECTURAS

Los servidores nombrados o contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Decreto Legislativo 276, o Decreto Legislativo 1057, de las Prefecturas Regionales y Subprefecturas Provinciales y Distritales, que no ejerzan cargos de confianza, serán reasignados en las diferentes dependencias del Ministerio del Interior, conforme a las normas de la materia y su presupuesto institucional.

SEGUNDA: ADECUACIÓN DE DOCUMENTOS NORMATIVOS.

Se adecúan a la presente Ley, todos los documentos normativos vinculados a ésta, incluyendo el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo 004-2017-IN.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. MODIFÍCASE EL NUMERAL 13) DEL INCISO 5.2 DEL ARTÍCULO 5 ESTABLECE DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266, QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

Modifícase el numeral 13) del inciso 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1266, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior en los siguientes términos"

"Artículo 5.- Funciones.

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

5.2. Funciones específicas:

(...)

13) Otorgar garantías personales e inherentes al orden público".

SEGUNDA: MODIFÍCASE EL NUMERAL 21) DEL ARTÍCULO 7, DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266, QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

Modifícase el numeral 21 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1266, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior en los siguientes términos:

"Artículo 7.- Despacho Ministerial

El Ministro del Interior con arreglo a la Constitución Política del Perú es la más alta autoridad política del Sector y es responsable de su conducción. Es el titular del pliego presupuestal del Ministerio del Interior. Tiene las siguientes funciones:

21) Supervisar el otorgamiento de las garantías personales".

TERCERA: MODIFÍCASE EL NUMERAL 6) DEL ARTÍCULO 8, DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1266, QUE APRUEBA LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

Modifícase el numeral 6, del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1266, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior en los siguientes términos:

"Artículo 8.- Despacho Viceministerial de Orden Interno

Es el encargado de planificar, dirigir y supervisar la actividad funcional del Sector Interior en materia de orden interno y orden público. Depende del Ministro del Interior y por encargo de éste tiene las siguientes funciones:

6) Supervisar y controlar el otorgamiento de garantías personales".

Opinión Técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

3.3. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública a través de su Subsecretaría de Administración Pública, mediante el Informe N° D000333-2022-PCM-SSAP, en el cual se exponen los siguientes fundamentos y conclusiones:

"III ANÁLISIS

(...)

Sobre la modificación de la LOF de un Ministerio

3.2 *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 *Mediante Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional⁴, se **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 *Asimismo, el numeral 22.4 de la LOPE, señala que el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones, y que, de conformidad con el numeral 22.5 de la citada ley, los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo, siendo que el redimensionamiento y reorganización de estos se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros: De otro lado, se precisa que resulta una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo proponer las Leyes de organización y funciones de los Ministerios, de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Transitoria de la LOPE.*

3.5 *Por su parte, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, señala en su inciso c) del numeral 7.1, que*

⁴ 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).

"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"

las entidades públicas conforme a su tipo, competencias y funciones adoptan una determinada estructura y se organizan a fin de responder al objeto para el que fueron creadas y atender las necesidades de las personas. El funcionamiento comprende la asignación y distribución de funciones al interior de una entidad en el marco de los principios de legalidad, especialidad y jerarquía, así como de las reglas de no duplicidad, coherencia, entre otras contenidas en la normativa de la materia.

- 3.6 Cabe indicar que, si bien el ejercicio de la competencia tiene carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones sobre asuntos que hayan sido atribuidos de forma expresa; sin embargo, la doctrina menciona como un supuesto admisible lo que se conoce como "competencia implícita"⁵, el cual supone que la competencia atribuida en forma expresa, esta necesariamente contenida en otras que si han sido otorgadas explícitamente para concretizar esta última; ahora, de no ser reconocida dicha competencia implícita la atribución expresa quedaría carente de contenido.
- 3.7 Sobre este aspecto, MORON URBINA señala que "así sucederá cuando una norma atribuye competencia a un órgano para dictar un determinado tipo de acto, se asume que ese mismo órgano tiene la competencia para modificarlo, aunque el ordenamiento no indique expresamente esa facultad"⁶. En ese sentido, atendiendo que el Poder Ejecutivo tiene asignado de forma explícita la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de Ministerios y de su organización y funciones se asumiría implícitamente que tendría **también la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para efectuar la modificación de dichas leyes que crearon esos Ministerios o sus Leyes de Organización y Funciones.**
- 3.8 Dentro de ese tipo de normas se ubica el Decreto Legislativo N° 1266, el cual regula la organización, competencias y funciones del Ministerio del Interior; por lo tanto, la propuesta contenida en el PL resulta no viable, ya que la modificación de dicha norma, como la adecuación de todos los documentos normativos vinculados respecto a la organización, competencias y funciones del Ministerio del Interior, resulta ser una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo que debe darse a su propia iniciativa, más aún, si de la exposición de motivos no se advierte que dicha propuesta haya sido trabajada o coordinado con dicho sector.
- 3.9 Sustentar lo contrario, donde el Congreso de la República podría, a su iniciativa, modificar las funciones de un Ministerio, no solo vulnera la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, ya 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 autonomía para determinar cómo se llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus leyes orgánicas; y que, en el presente caso, correspondería al propio Poder Ejecutivo evaluar la necesidad de modificar las funciones de un Ministerio, para lo cual tiene en cuenta los criterios, principios y reglas que regulan la materia organizacional.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, Ley que dispone la eliminación de los cargos de prefectos regionales, subprefectos provinciales, y subprefectos distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior", resulta no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:

- a) Las Leyes de creación de los Ministerios y los que determinan su organización y funciones, como la modificación de estos, constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo que se aprueba a iniciativa de este, competencia que no puede delegar ni transferir a otro Poder del Estado.

⁵ Concepto que ha sido desarrollado por los siguientes autores: Juan Francisco Linares en su libro "Competencia y los postulados de la permisión"; Rafael Amaz en su libro "La competencia administrativa"; Juan Colombo Campbell en su libro "La competencia", entre otros autores.

⁶ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento de Administrativo General". Tomo I. Gaceta Jurídica. Lima, 2018, pág. 500.

*"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) *El Congreso de la República no tiene competencia para aprobar, a su iniciativa, la modificación de la LOF del Ministerio del Interior, en relación a las funciones de este, correspondiéndole al propio Ministerio, como conductor sectorial, evaluar la necesidad y pertinencia para proponer el cambio de sus funciones.*
- c) *EL PL no solo vulnera la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, ya 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 autonomía para determinar cómo se llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus leyes orgánicas.*
- d) *El Poder Legislativo, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución del 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, encausar su atención por la vía competencial correcta.
(...)"*

Opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica de la PCM

Contravención a los principios constitucionales de separación de poderes y competencia

- 3.4. 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)*

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)*

- 3.5. 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.
- 3.6. 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.
- 3.7. 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"**⁷.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

- 3.8. 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.
- 3.9. 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:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno
Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible.*

*Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**"*

- 3.10. 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 dictadura⁸.
- 3.11. 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".

- 3.12. Al respecto, en los artículos 22, numeral 22.5, y 25 numeral 4 de la LOPE, se establece:

"Art. 22, numeral 22.5.- Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

"Artículo 25.- Ministros de Estado

El Ministro de Estado, con arreglo a la Constitución Política del Perú, es el responsable político de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno".

Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:

4. Proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye esta Ley.
(...)"

- 3.13. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, establece:

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

Artículo 7.- Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública

7.1 El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios:

(...)

e) La estructura, organización y funcionamiento del Estado

Las entidades públicas conforme a su tipo, competencias y funciones adoptan una determinada estructura y se organizan a fin de responder al objeto para el que fueron creadas y atender a las necesidades de las personas. El diseño institucional se realiza en función de la finalidad o resultado a lograr, por ende la estructura debe ser entendida esencialmente como un medio para organizar el trabajo, la toma de decisiones, las responsabilidades asociadas a las funciones, entre otros. El funcionamiento comprende la asignación y distribución de funciones al interior de una entidad en el marco de los principios de legalidad, especialidad y jerarquía, así como de las reglas de no duplicidad, coherencia, entre otras contenidas en la normativa de la materia.

(...)"

- 3.14. De la normatividad glosada se infiere que es el Poder Ejecutivo quien tiene asignada la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de Ministerios y su organización y funciones, por lo que se infiere, conforme a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, que dicho poder también tiene la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley que modifiquen dichas leyes de creación de Ministerios o de su Organización y Funciones.
- 3.15. En ese orden de ideas la iniciativa para las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y funciones del Ministerio del Interior, que plantea la presente propuesta normativa, corresponde a una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, por lo que el Proyecto de Ley bajo análisis, al ser una propuesta del Congreso de la República, vulneraría el "Principio de Competencia", previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, así como, el Principio de Separación de Poderes, plasmado en el artículo 43 de la Constitución Política, toda vez que un poder del Estado no puede determinar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.16. Dentro de este contexto, debemos mencionar que 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.
- 3.17. Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁹ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

⁹ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

- 3.18. 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.
- 3.19. 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.
- 3.20. El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza *"(...) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado"*¹⁰. 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 general¹¹.
- 3.21. 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"*¹².
- 3.22. 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"*¹³.
- 3.23. Considerando lo expuesto y en sintonía con las conclusiones vertidas por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, en su Informe N° D000333-2022-PCM-SSAP, podemos advertir que la propuesta normativa no ha desarrollado en su exposición de motivos, un adecuado análisis costo beneficio que justifique y acredite que en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución del mismo, se haya hecho participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de encontrar la solución más idónea al problema público identificado o, de ser el caso, encausar su atención por la vía competencial correcta, evidenciándose la necesidad de fortalecer el sustento de dicho análisis costo beneficio.
- 3.24. Por último, cabe indicar que el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior, establecida en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior¹⁴; motivo por el

¹⁰ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

¹¹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹² Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹³ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

14 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.



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"

cual, mediante el Oficio N° D008066-2022-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 Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita dicho Ministerio, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR, "Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior", es **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 2882/2022-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio del Interior, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio N° D008066-2022-PCM-SC, trasladó a dicho Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que emita dicho Ministerio, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe y el Informe N° D000333-2022-PCM-SSAP emitido por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

cc.:
