

**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"

Lima, 18 de Octubre del 2022

INFORME N° D001536-2022-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: 18.10.2022 12:06:05 -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 el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, "Proyecto de Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros".

Referencia : a) OFICIO N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) OFICIO MÚLTIPLE N° D001275-2022-PCM-SC
c) MEMORANDO N° D000589-2022-PCM-SGP
d) MEMORANDO N° D001267-2022-PCM-SD

Fecha Elaboración: Lima, 18 de octubre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, "Proyecto de Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros".

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° 2172/2021-CR, "Proyecto de Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de 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.

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



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"*

- 2.2. A través del Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 16 de junio del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-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 Múltiple N° D001275-2022-PCM-SC de fecha 04 de julio del 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Con Memorando N° D000589-2022-PCM-SGP de fecha 05 de agosto de 2022, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000265-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR.
- 2.5. Mediante Memorando N° D001267-2022-PCM-SD de fecha 28 de setiembre de 2022, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000228-2022-PCM-SD, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-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 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° 2172/2021-CR, consta de cuatro artículos y una disposición complementaria final, los que a continuación describimos:

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.

“Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto el desarrollo socio y económico, combatir la minería ilegal y sus delitos conexos, debido a los graves daños que causa al medio ambiente y a la salud de las personas, para garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades sostenibles.

Artículo 2.- Creación de la Comisión Multisectorial

Crease la Comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 3.- Conformación de la Comisión Multisectorial

La Comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno, estará integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros.

Los ministros de Estado designarán a un viceministro del sector a su cargo como representante alterno, mediante comunicación escrita. El Presidente del Consejo de Ministros designará para dicho fin a la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los titulares de los organismos adscritos a todos los sectores del Gobierno Nacional prestarán su concurso a requerimiento de la Presidencia de la Comisión Multisectorial. La Comisión Multisectorial para el Desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno, estará presidida por el Presidente del Consejo de Ministros y en su ausencia por su representante alterno. A propuesta de la Presidencia de la Comisión Multisectorial, ésta podrá ser integrada por otros organismos públicos e instituciones, representados por el funcionario del más alto nivel de su organización.

Artículo 4.- Funciones de la Comisión Multisectorial

La Comisión Multisectorial tendrá las siguientes Funciones:

- a. *Formular y proponer al Presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias para el Desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno, para su aprobación en el consejo de Ministros, así como el monitoreo y fiscalización de su cumplimiento.*
- b. *Proponer la Creación y los mecanismos de implementación, ejecución y monitoreo de programas sectoriales y/ multisectoriales en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno.*
- c. *Articular y coordinar con los sectores competentes la implementación de los programas y proyectos en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno, con la participación de los Gobiernos Regionales y Locales.*
- d. *Promover la participación de la sociedad civil organizada en los programas y proyectos para el Desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno.*
- e. *Elaborar y proponer las acciones y actividades complementarias a lo programado por las diversas entidades del sector público, incluidas las del nivel regional y local, a ser implementadas en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno.*
- f. *Presentar un informe anual, ante el consejo de ministros, respecto al Desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno, que dé cuenta de los avances, resultados, perspectivas y proponga una agenda de trabajo común con las diversas*

*"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"*

entidades del sector público y privado tanto nacional, regional y local, que participen en el proceso para el Desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los Departamentos de Madre de Dios, Ucayali, y Puno.

- g. *Proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros la normatividad necesaria que facilite el cumplimiento de los objetivos trazados.*
- h. *Las demás que le encomiende la Presidencia del Consejo de Ministros.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - *Encárguese a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la expedición de las normas correspondientes para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley."*

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° 2172/2021-CR cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Subsecretaría de Administración Pública, mediante el Informe N° D000265-2022-PCM-SSAP de fecha 04 de agosto del 2022, en el cual se exponen las siguientes conclusiones:

"IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 *El Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, resulta no viable por las siguientes consideraciones:*

- a) *La creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una potestad exclusiva de este poder del Estado, al realizarlo mediante norma de su competencia.*
- b) *No se requiere de una Ley para crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, al encontrarse este último habilitado para realizar dicha acción mediante norma de su competencia.*
- c) *Para la creación de cualquier instancia en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye las Comisiones, se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas contenidas en la LOPE, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y los LOE.*
- d) *El PL, al crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, vulneraría la LOPE y el Principio de Separación de Poderes toda vez que este es quien determina y propone la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.*
- e) *El Congreso de la República, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, debería 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 identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.*
(...)"

Opinión Técnica de la Secretaría de Descentralización de la PCM

- 3.4. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR también cuenta con la opinión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Informe N° D000228-2022-PCM-SD de fecha 26 de setiembre del 2022, en el cual se exponen los siguientes fundamentos y conclusiones:

"III ANÁLISIS

(...)

Observaciones al Proyecto de Ley

(...)

6.2. *En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la necesidad de revisar la fórmula legal, así como fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, en relación a la coherencia de las funciones asignadas a la comisión con las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados (gobiernos regionales y locales) en materia de desarrollo social y económico.*

En ese sentido, no debemos olvidar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Ello además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional⁴, quien ha señalado que: "(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de Municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.

De esta manera, si bien puede constituirse comisiones o grupos de trabajo en diversas materias, las funciones que ellos pueden desarrollar deben estar enmarcados en los lineamientos de organización del Estado y tampoco pueden afectar las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados, las mismas que se encuentran reguladas en sus respectivas leyes orgánicas. Así, en la presente propuesta normativa se considera la función de planeamiento estratégico para la comisión, pero no se repara que dicha función constituye una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno; asimismo, tampoco se está considerando que existe un nivel de participación de los gobiernos descentralizados en la creación e implementación de programas multisectoriales, el mismo que está contemplado como una función de la comisión. Del mismo modo, la promoción de la participación de la sociedad civil que está considerado como una función de la comisión también involucra roles de los tres niveles de gobierno, a partir de las funciones asignadas a los gobiernos regionales y locales; no obstante, no se considera ni se explica cuál sería el relacionamiento con dichos niveles de gobierno.

Por tal motivo, resulta necesario revisar la fórmula legal y fortalecer la exposición de motivos de la propuesta normativa, a fin de que se haga explícito el nivel de relacionamiento de las funciones que desempeñará dicha Comisión Multisectorial con respecto a las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales.

IV. CONCLUSIÓN

(...)

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001- 2016-AI. Fundamento Jurídico 22.

*"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"*

*Sin perjuicio de ello, en lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se sugiere revisar la fórmula legal, así como fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, a partir de lo señalado en el presente informe.
(...)"*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Afectación de 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"**⁵.

- 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:

*"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.*

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

*"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"*

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes" (Énfasis agregado)

- 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 dictadura⁶.
- 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), ley de desarrollo constitucional, 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. Respecto a la materia regulada, la LOPE en sus artículos 22, numeral 22.5; 17, 35 y 36, establece:

"Art. 22.- Definiciones y constitución

(...)

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 17.- Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás Poderes del Estado, los organismos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil.

El Presidente del Consejo de Ministros es el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su organización y funciones se regulan mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Además de las competencias, funciones y atribuciones propias de la entidad y su titular, el Presidente del Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo de Ministros gozan de las atribuidas a los Ministerios y los Ministros en la presente ley".

"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones

Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo.

Sus normas de creación deben contener necesariamente disposiciones referidas a:

1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen;
2. Su conformación;

⁶ 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"*

3. *El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley;*
4. *Su objeto y las funciones que se les asignan;*
5. *Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen; y,*
6. *El período de su existencia, de ser el caso".*

"Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales

Las comisiones pueden ser de tres tipos:

1. **Comisiones Sectoriales.-** *Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.*
2. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.-** *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.*
3. **Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.-** *Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas."*

- 3.15. Asimismo, el artículo 21 numeral 21.1 y el artículo 23, numerales 23.1 y 23.2 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM y modificados por Decreto Supremo N° 131-2018-PCM establecen:

"Artículo 21.- Comisiones

21.1 Son un tipo de órgano colegiado sin personería jurídica y se crean para cumplir con funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que sirven de base para la toma de decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. Las Comisiones, sean temporales o permanentes, no tienen unidades orgánicas".

"Artículo 23.- Comisiones del Poder Ejecutivo

23.1 Las Comisiones del Poder Ejecutivo pueden ser Comisiones Sectoriales o Comisiones Multisectoriales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

23.2 En caso participen representantes de otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado; así como Organismos Constitucionalmente Autónomos, su participación requiere de la conformidad previa de su máxima autoridad. En dichos casos, la creación de la Comisión se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública".

- 3.16. De conformidad con la normatividad expuesta y en sintonía con lo sostenido por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM en su Informe N° D000265-2022-PCM-SSAP, se concluye que la creación y conformación de comisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo de cualquier naturaleza, constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado, no requiriendo de una Ley para tal propósito, al encontrarse habilitado por su propia Ley Orgánica para efectuarlo mediante Decreto Supremo, por la naturaleza de la Comisión que en el presente caso se pretende crear, competencia que no puede delegar ni transferir al Poder Legislativo, conforme lo previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE. Siendo esto así, la fórmula legal en estudio que en su artículo 2 crea la Comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y en sus artículos 3 y 4 determina la conformación y funciones de dicha Comisión,

constituye una iniciativa del Congreso de la República que afecta competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, vulnerando el Principio de Separación de Poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el principio de competencia previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, 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 tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.17. 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.
- 3.18. Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁷ 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"*.
- 3.19. 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.
- 3.20. 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.
- 3.21. 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"*⁸. 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 general⁹.
- 3.22. 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"*¹⁰.

⁷ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁹ 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.

¹⁰ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

- 3.23. El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobreregulación, "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"¹¹.
- 3.24. La Constitución Política, Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la autonomía de los gobiernos regionales y locales, lo que además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional¹², quien ha señalado que: "(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; auto normarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; auto fiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de Municipalidades)", sin romper el concepto unitario del Estado.
- 3.25. Siendo esto así, de conformidad con lo señalado por la Secretaría de Descentralización en su Informe N° D000228-2022-PCM-SD, si bien resulta válido regular competencias y funciones a los gobiernos descentralizados, dicha regulación debe guardar coherencia con la autonomía constitucional y no puede suponer la generación de nuevas responsabilidades que puedan irrogar costos adicionales a dichos niveles de gobierno; por lo que en ese marco de ideas resulta indispensable fortalecer la justificación y sustentación de la presente propuesta legislativa, a fin de que se adecúe y guarde coherencia con las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados que se encuentran ya establecidas.
- 3.26. En ese orden de ideas se aprecia que el presente proyecto normativo al establecer competencias y funciones a la Comisión Multisectorial que pretende crear, como por ejemplo el planeamiento estratégico, la creación e implementación de programas multisectoriales, participación de la sociedad civil, entre otras, no ha reparado que tal regulación estaría afectando las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados, las mismas que ya se encuentran reguladas en sus respectivas leyes orgánicas, no justificando ni explicando cuál sería el relacionamiento con dichos gobiernos, de lo que se puede colegir que la presente propuesta normativa podría generar duplicidad de funciones.
- 3.27. Por lo expuesto, la exposición de motivos y análisis costo-beneficio que sustentan la propuesta legislativa, carecen de una adecuada justificación respecto a la necesidad y conveniencia de su aprobación, así como, respecto a las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales para cumplir con las responsabilidades que se les asigna y sobre la compatibilidad de las medidas propuestas con la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales.
- 3.28. Por último, cabe indicar que el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, y del Ministerio de Economía y Finanzas, establecidas en la Ley N° 30705, Ley de

¹¹ 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)

¹² Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001- 2016-AI. Fundamento Jurídico 22



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"*

Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas¹³; Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹⁴; y, en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁵; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001275-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios 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 las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas 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° 2172/2021-CR, "Proyecto de Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros", es **NO VIABLE**.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, y del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio Múltiple N° D0001275-2022-PCM-SC, se trasladó a dichos Ministerios 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 las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, el Informe N° D000265-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, y el Informe N° D000228-2022-PCM-SD de la Secretaria de Descentralización, ambos 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.:

¹³ Artículo 4. Ámbito de competencia

El Ministerio de Energía y Minas ejerce competencias en materia de energía, que comprende electricidad e hidrocarburos, y de minería.

¹⁴ Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente

4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

4.2 La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.

¹⁵ Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. Asimismo, le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda.



PERÚ

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, 04 de Julio del 2022

OFICIO MULTIPLE N° D001275-2022-PCM-SC

Señoras

Ana Magdelyn Castillo Aransaenz

Secretaria General

Ministerio de Energía y Minas

Patricia Hilda Elizabeth Figueroa Valderrama

Secretaria General

Ministerio del Ambiente

Kitty Elisa Trinidad Guerrero

Secretaria General

Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 2172/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D01607-2022-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. 2172/2021-CR Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de 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. 2172/2021-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 expresarles 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

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: 5LS40SD



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU
2016899926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.07.2022 17:51:06 -05:00



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración PúblicaFirmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
2016899926 hard
Subsecretaria De Administracion
Pública
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.08.2022 18:27:22 -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, 04 de Agosto del 2022

INFORME N° D000265-2022-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° 2172/2021-CR, Proyecto de Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Referencia : a) Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Proveído N° D014285-2022-PCM-SG
c) Memorando Múltiple N° D000090-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 04 de agosto 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), la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamento de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de 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 citado proyecto de ley, solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICAFirmado digitalmente por BEDOYA
MARTEL Daniela Melissa FAU
2016899926 soft
Motivo: Day V° B°
Fecha: 04.08.2022 16:23:25 -05:00



- 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 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 la propuesta legislativa

- 3.1 El PL regula la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (art. 2), estando integrado por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros (art. 3), así como regula las funciones con las que contará la citada Comisión (art. 4).

Sobre la creación de Comisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo

- 3.2 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, la LOPE), norma de desarrollo constitucional², **regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo**, estableciendo, en su artículo 35, que las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades, careciendo sus conclusiones de efectos jurídicos frente a terceros, y están integradas a una entidad pública. Asimismo, en el mismo artículo, se precisa que las normas de creación de una Comisión deben contener necesariamente disposiciones referidas a:
 - Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen.

¹ Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

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).



- Su conformación.
- El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley.
- Su objeto y las funciones que se les asignan.
- Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.
- El período de su existencia, de ser el caso.

3.3 Por su parte, el artículo 36 de la LOPE regula los tipos de Comisiones existentes, siendo estos los siguientes:

- **Comisiones Sectoriales:** Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.
- **Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal:** Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.
- **Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente:** Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

3.4 Cabe precisar que en caso participen representantes de otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado, así como Organismos Constitucionalmente Autónomos, se requiere de la conformidad previa de su máxima autoridad, siendo que la creación de la Comisión se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública, de acuerdo a lo establecido en el numeral 23.2 del artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (en adelante, los LOE).

3.5 De acuerdo al marco normativo expuesto, se concluye que **la creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, cualquiera sea su tipo e incluye a las multipoder y multinivel, constituye una potestad exclusiva de este Poder del Estado**, competencia que no la puede delegar ni transferir a otro (Poder del Estado), de acuerdo a lo indicado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE³; debiéndose precisar que para la creación de cualquier instancia en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye a las Comisiones, se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas contenidas en el artículo V del Título Preliminar de la

³ Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
"Artículo VI. - Principio de competencia

(...)

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



LOPE, el artículo 6 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y las disposiciones establecidas en los LOE.

- 3.6 En el presente caso, a través del PL, además de crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, específicamente en la PCM, también determinó su objeto, conformación y funciones, situación que vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, toda vez que un Poder del Estado no puede determinar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía⁴ para determinar cómo llevará a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas, a modo de ejemplo el Poder Ejecutivo no podría proponer la creación de Comisiones en el ámbito del Poder Legislativo.
- 3.7 En ese sentido, con el PL se afectaría la reserva de competencia que nuestro ordenamiento jurídico establece en favor del Poder Ejecutivo para crear Comisiones dentro de su ámbito, máxime si el Poder Ejecutivo no requiere de una Ley para poder llevar a cabo dicha acción al encontrarse habilitado, por su propia Ley orgánica, para efectuarlo mediante una norma de su competencia (Resolución Ministerial, Resolución Suprema o Decreto Supremo, ello según el tipo y naturaleza de Comisión que se pretenda crear), correspondiéndole a este determinar la pertinencia y necesidad de la creación de instancias dentro de su ámbito de competencia.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, resulta no viable por las siguientes consideraciones:
- a) La creación de una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una potestad exclusiva de este poder del Estado, al realizarlo mediante norma de su competencia.
 - b) No se requiere de una Ley para crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, al encontrarse este último habilitado para realizar dicha acción mediante norma de su competencia.
 - c) Para la creación de cualquier instancia en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye las Comisiones, se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas contenidas en la LOPE, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y los LOE.
 - d) El PL, al crear una Comisión en el ámbito del Poder Ejecutivo, vulneraría la LOPE y el Principio de Separación de Poderes toda vez que este es quien determina y propone la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.

⁴ 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"

- e) El Congreso de la República, en el **proceso** de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, donde se incluya la elaboración de propuestas legislativas, debería 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 identificado o, de ser el caso, encauzar su atención por la vía competencial correcta.

- 4.2 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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización



Firmado digitalmente por BERRIOS
LLANCO Edson Jennis FAU
2016899926 soft
Consultor
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26.09.2022 16:55:43 -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, 26 de Septiembre del 2022

INFORME N° D00228-2022-PCM-SD

A : **YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA**
SECRETARIO DE DESCENTRALIZACIÓN
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Fecha Elaboración: Lima, 26 de septiembre de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante el Proyecto de Ley).

2. A través del Memorando N° D002261-2022-PCM-OGAJ y otros, la Oficina General de Asesoría Jurídica reitera a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
3. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias
4. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
Descentralización

"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"

III. ANÁLISIS

Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica

1. De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 85 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

Contenido del Proyecto de Ley

2. El Proyecto de Ley contiene cuatro (04) artículos y una (01) única disposición complementaria final con el objeto de buscar el desarrollo socio y económico, combatir la minería ilegal y sus delitos conexos, debido a los graves daños que causa al medio ambiente y a la salud de las personas, para garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades sostenibles.

3. Así, el artículo 2 de la propuesta normativa considera la creación de la Comisión Multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

4. Asimismo, el artículo 3 del Proyecto Ley indica que la Comisión Multisectorial estará integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros, quienes designarán a un viceministro del sector a su cargo como representante alterno. El presidente del Consejo de Ministros designará para dicho fin a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

5. Finalmente, el artículo 4 de la propuesta normativa considera las funciones de la Comisión Multisectorial, tales como: i) Formular y proponer al Presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en determinados departamentos, para su aprobación en el consejo de Ministros, así como el monitoreo y fiscalización de su cumplimiento; ii) Proponer la creación y los mecanismos de implementación, ejecución y monitoreo de programas sectoriales y multisectoriales en los departamentos, iii) Articular y coordinar con los sectores competentes la implementación de los programas y proyectos en los departamentos, iv) Promover la participación de la sociedad civil organizada en los programas y proyectos para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente, v) Elaborar y proponer las acciones y actividades complementarias a lo programado por las diversas entidades del sector público, incluidas las del nivel regional y local, a ser implementadas en los departamentos, vi) Presentar un informe anual, ante el consejo de ministros, respecto al desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, que dé cuenta de los avances, resultados, perspectivas y proponga una agenda de trabajo común con las diversas entidades del sector público y privado tanto nacional, regional y local, y vii) Proponer a la Presidencia del Consejo de Ministros la normatividad necesaria que facilite el cumplimiento de los objetivos trazados.

Observaciones al Proyecto de Ley

6. De la revisión a la propuesta normativa, advertimos con preocupación las siguientes observaciones:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"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"*

6.1. La importancia de legislar tomando en cuenta el marco competencial y las funciones de las entidades públicas, así como la legislación vigente. Para lo cual, resulta necesario que toda propuesta normativa recoja sobre todo la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar.

En ese sentido, corresponderá a los Ministerios de Energía y Minas, y de Ambiente, así como a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa, toda vez que comprende materias de sus competencias y se propone la conformación de una comisión, la misma que deberá responder a los lineamientos de organización del Estado.

6.2. En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la necesidad de revisar la fórmula legal, así como fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, en relación a la coherencia de las funciones asignadas a la comisión con las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados (gobiernos regionales y locales) en materia de desarrollo social y económico.

En ese sentido, no debemos olvidar que la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades reconocen la garantía constitucional de la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Ello además ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional¹, quien ha señalado que: *"(...) la consagración de la autonomía política, administrativa y económica (de los gobiernos regionales y locales) abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución Política y de (las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de Municipalidades)"*, sin romper el concepto unitario del Estado

De esta manera, si bien puede constituirse comisiones o grupos de trabajo en diversas materias, las funciones que ellos pueden desarrollar deben estar enmarcados en los lineamientos de organización del Estado y tampoco pueden afectar las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados, las mismas que se encuentran reguladas en sus respectivas leyes orgánicas. Así, en la presente propuesta normativa se considera la función de planeamiento estratégico para la comisión, pero no se repara que dicha función constituye una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno; asimismo, tampoco se está considerando que existe un nivel de participación de los gobiernos descentralizados en la creación e implementación de programas multisectoriales, el mismo que está contemplado como una función de la comisión. Del mismo modo, la promoción de la participación de la sociedad civil que está considerado como una función de la comisión también involucra roles de los tres niveles de gobierno, a partir de las funciones asignadas a los gobiernos regionales y locales; no obstante, no se considera ni se explica cuál sería el relacionamiento con dichos niveles de gobierno.

Por tal motivo, resulta necesario revisar la fórmula legal y fortalecer la exposición de motivos de la propuesta normativa, a fin de que se haga explícito el nivel de relacionamiento de las funciones que desempeñará dicha Comisión Multisectorial con respecto a las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales.

¹ Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

"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"

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que corresponderá principalmente a los Ministerios de Energía y Minas, y de Ambiente, así como a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica del Proyecto de Ley.

Sin perjuicio de ello, en lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se sugiere revisar la fórmula legal, así como fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, a partir de lo señalado en el presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRIOS LLANCO
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN