



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"



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
20168999926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02.11.2022 11:10:55 -05:00

Lima, 02 de Noviembre del 2022

INFORME N° D001605-2022-PCM-OGAJ

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° 2173/2021-CR "Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros."

Referencia : Oficio N° 1936-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 02 de noviembre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR "Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros".

Sobre el particular informo lo siguiente:

1. Base Legal. -

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

2. Antecedentes. -

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR "Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros", corresponde a la iniciativa legislativa 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 reconocida en el artículo 107¹ de la Constitución Política del

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

Perú, que reconoce el derecho a la iniciativa en la formación de leyes a los Congresistas de la República.

- 2.2 A través del Oficio N° 1936-2021-2022/CDRGLMGE-CR, el presidente 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° 2173/2021-CR, pedido que se encuentra sustentado 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° D001274-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio del Interior, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2173/2021-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.

3. 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:

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR "Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros"; está compuesto por tres (3) artículos⁴ y dos (2) disposiciones complementarias finales.
- 3.3 El objeto del referido proyecto es crear la *Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la cuenca del Río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO) la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la*

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

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

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

³ Pedidos de información

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

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

⁴ Existe un error en la numeración de los artículos, en el que se ha omitido hacer mención al artículo 2.

finalidad de realizar las acciones necesarias y pertinentes para lograr la recuperación, conservación, manejo eficiente y sostenible de las áreas naturales y la remediación de los daños ocasionados por la presencia del narcotráfico y sus efectos en la cuenca del río Putumayo.

- 3.4 El proyecto de ley propone en su artículo 2, la conformación de la Comisión Multisectorial, precisando que estará integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros y por quien ejerce la Presidencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Asimismo, se agrega que los ministros de Estado designarán a un viceministro del sector a su cargo como representante alterno. Por otro lado, el Presidente del Consejo de Ministros designará para dicho fin a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 3.5 Por otro lado, el artículo 3 de la propuesta normativa establece las funciones de la Comisión Multisectorial, de acuerdo al siguiente detalle:
- a) *Formular y proponer al Presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias de desarrollo y Paz Social en la Cuenca del Río Putumayo, 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 la cuenca del río Putumayo.*
 - c) *Articular y coordinar con los sectores competentes la implementación de los programas y proyectos en la cuenca del río Putumayo, 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 y paz social en la cuenca del río Putumayo.*
 - 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 la cuenca del río Putumayo.*
 - f) *Presentar un informe anual, ante el consejo de ministros, respecto al proceso de Desarrollo y paz social de la zona del Putumayo, 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, que participen en el proceso de desarrollo y paz social de la zona de la cuenca del Río Putumayo.*
 - 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.*
- 3.6 La primera disposición complementaria dispone el ámbito de intervención de la autoridad autónoma de la cuenca del río Putumayo, señalando que comprende los distritos de Teniente Manuel Clavero, Rosa Panduro, Putumayo y Yaguas de la provincia de Putumayo; y las jurisdicciones del área de Influencia determinadas por la autoridad competente.
- 3.7 Finalmente, la segunda disposición complementaria precisa que la iniciativa no genera gasto adicional para el erario nacional, señalando que se financia con cargo al presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco de las leyes de presupuesto.
- 3.8 En cuanto a la exposición de motivos, esta señala que *los pobladores de la Cuenca del Río Putumayo, requieren una atención particular debido al alto nivel de **desnutrición infantil, baja tasa de** escolaridad, bajo nivel de electrificación, **alto porcentaje de tierras sin cultivar,** inexistencia de cultivos **alternativos, bajo nivel de Ingresos mensuales familiar;** entre otros,*

por lo que es necesario establecer un ámbito de intervención directa y otro de influencia con la finalidad de contribuir a la solución de la problemática del PUTUMAYO, como nueva estrategia, siendo atendida en segunda prioridad mediante programas sociales que el gobierno nacional implemente para promover el desarrollo en la zona y elevar su situación socioeconómica, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de dicha población.

- 3.9 *Agrega que, a fin de atender la situación crítica existente y garantizar una mayor presencia del Estado con miras a lograr el desarrollo económico y social de la zona, es conveniente crear una Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de proponer políticas, planes y estrategias de intervención en el PUTUMAYO, capaz de realizar el seguimiento a las actividades de los diversos actores públicos y privados vinculados a este proceso para el logro del desarrollo y la paz social de las localidades del PUTUMAYO.*
- 3.10 Respecto al análisis costo-beneficio, el proyecto normativo precisa que este no irroga egresos adicionales al erario nacional, no creando ni aumentando gastos presupuestales, en cumplimiento del artículo 79 de la Constitución; los gastos de la autoridad autónoma que se propone, son con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, dentro de su competencia con bienes y personal asignado.
- 3.11 Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el presente proyecto de ley cuenta con la opinión de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, de la Secretaría de Gestión Pública y de la Secretaría de Descentralización.

Opinión Técnica de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA

- 3.12 Mediante el Oficio N° 000282-2022-DV-PR, la Presidencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA emite su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, plasmado en el Informe N° 000253-2022-DV-OAJ concluyendo lo siguiente:

"III. Conclusiones

- 3.1. *Debe tenerse presente que el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 26 de setiembre de 2015, establece que DEVIDA tiene dentro de sus funciones: Diseñar y conducir la Política Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos. Asimismo, el numeral 2.1 del artículo 2 del citado Decreto Legislativo, establece que "La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA propone las políticas y estrategias contra el TID y ejerce funciones de articulación con los sectores e instituciones involucrados en la lucha contra el TID, conforme a Ley".*
- 3.2. *Debe tenerse en consideración las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), por la Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas de la Dirección de Asuntos Técnicos de DEVIDA, de acuerdo con los numerales 2.6 y 2.7 del presente informe.*
- 3.3. *Finalmente, resaltar que mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, se aprobó la Política Nacional contra las Drogas al 2030, de carácter multisectorial, cuya conducción se encuentra a cargo de DEVIDA y la rectoría correspondiente a la Presidencia del Consejo de Ministros; la cual tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema público asociado a las drogas, el conjunto de daños generados por los cultivos, el tráfico ilícito y el consumo de*

drogas en las zonas de producción y los grupos vulnerables; y, así mejorar la situación económica, ambiental e institucional de las zonas estratégicas de intervención, reducir la oferta ilícita de drogas y reducir los daños generados por el consumo de drogas. Así como la aprobación de las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas aprobado por Decreto Supremo N° 086-2021-PCM."

Opinión Técnica de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.13 Mediante el Memorando N° D000590-2022-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública emite su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, plasmado en el Informe N° D000264-2022-PCM-SSAP, concluyendo lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN"

- 4.1. El Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a 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) La Comisión propuesta en el PL no se puede adscribir a un ministerio, toda vez que su naturaleza es la de ser un órgano colegiado al estar conformado por diversos actores y la adscripción se utiliza para vincular un Organismo Público con un Ministerio.
 - f) 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

- 3.14 Mediante el Memorando N° D001271-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización emite su opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, plasmado en el Informe N° D000230-2022-PCM-SD, señalando lo siguiente:

"Observaciones al Proyecto de Ley"

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

(...)

- 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 económico y manejo eficiente de áreas naturales.*

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 Constitucional⁵, 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 no 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. 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 explique 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. No debemos olvidar que la implementación de las políticas públicas requiere un nivel de cooperación, articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno."

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.15 Respecto al Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, tal como ha sido mencionado en el objeto de la misma, busca crear la *Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la cuenca del Rio Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO)* la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad de realizar las acciones necesarias y pertinentes para lograr la recuperación, conservación, manejo eficiente y sostenible de las áreas naturales y la remediación de los daños ocasionados por la presencia del narcotráfico y sus efectos en la cuenca del río Putumayo.

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencias recaídas en los expedientes N° 004-2016-AI. Fundamento Jurídico 15, y N° 001-2016-AI. Fundamento Jurídico 22.

Afectación al principio constitucional de separación de poderes y competencia

- 3.16 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)

- 3.17 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)

- 3.18 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.

- 3.19 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.

- 3.20 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"**⁶. (Énfasis agregado)

- 3.21 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.

- 3.22 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". (Énfasis agregado)

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

- 3.23 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 dictadura⁷.
- 3.24 Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, 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".

- 3.25 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:

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

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

- 3.26 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".

- 3.27 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° D000590-2022-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.

- 3.28 Siendo esto así, la fórmula legal en estudio que, en su artículo 2 crea la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la cuenca del Rio Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y en su artículo 3 determina las 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.

Sobre el sustento y justificación de la propuesta normativa

- 3.29 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 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- 3.30 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁸ 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"*.
- 3.31 El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

- 3.32 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.
- 3.33 El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*⁹.
- 3.34 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.
- 3.35 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobre-regulación, "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.
- 3.36 Teniendo en cuenta ello, en el presente caso tal como ha sido desarrollado por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, en su opinión técnica, *mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, se aprobó la Política Nacional contra las Drogas al 2030, de carácter multisectorial, cuya conducción se encuentra a cargo de DEVIDA y la rectoría correspondiente a la Presidencia del Consejo de Ministros; la cual tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema público asociado a las drogas, el conjunto de daños generados por los cultivos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas en las zonas de producción y los grupos vulnerables; y, así mejorar la situación económica, ambiental e institucional de las zonas estratégicas de intervención, reducir la oferta ilícita de drogas y reducir los daños generados por el consumo de drogas. Así como la aprobación de las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas aprobado por Decreto Supremo N° 086-2021-PCM.*
- 3.37 En tal sentido, puede verificarse que la exposición de motivos no ha realizado el análisis correspondiente, respecto de la normativa frente a la lucha contra las drogas, que actualmente

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.

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)

conduce DEVIDA, siendo que la propuesta normativa duplicaría funciones y roles dentro de la PCM, entre DEVIDA y la Comisión que se propone crear, sin que se haya realizado el análisis y sustento correspondiente de cada una de sus funciones.

- 3.38 Por otro lado, también se debe tener en cuenta los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, los cuales establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. (...)".

"ARTÍCULO 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)".

- 3.39 En concordancia con lo indicado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y el artículo 2 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señalan que:

"ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico".

"Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica

Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal".

- 3.40 Adicionalmente, en cuanto a la autonomía de gobierno y sus dimensiones, los artículos 8 y 9 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen lo siguiente:

"Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

- 9.1. *Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.*
- 9.2. *Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*
- 9.3. *Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias."*

(Énfasis agregado)

- 3.41 Es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el artículo 42 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, respectivamente, establecen lo siguiente:

"Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización"

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- (...)
- n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad."

"(...)

CAPÍTULO II

COMPETENCIAS MUNICIPALES

Artículo 42.- Competencias exclusivas

- a) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
- (...)
- e) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- (...)
- g) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal."

(Subrayado agregado)

- 3.42 Teniendo en cuenta las normas antes referidas, la Secretaría de Descentralización ha observado la falta de 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 económico y manejo eficiente de áreas naturales, a fin de poder determinar la armonía de la propuesta legislativa con la garantía constitucional de la autonomía de dichos niveles de gobierno descentralizados. Agrega la referida Secretaría que, *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. 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.*

- 3.43 En tal sentido, la exposición de motivos que sustenta el proyecto de ley bajo análisis, carece de una adecuada justificación respecto a la necesidad y conveniencia de su aprobación, de conformidad con la normatividad antes citada.

Afectación al principio de coherencia normativa

- 3.44 El proyecto de ley propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO).
- 3.45 Sobre este punto, tal como ha sido señalado por la Secretaría de Gestión Pública, *"la Comisión propuesta en el PL no se puede adscribir a un ministerio, toda vez que su naturaleza es la de ser un órgano colegiado al estar conformado por diversos actores y la adscripción se utiliza para vincular un Organismo Público con un Ministerio"*.
- 3.46 Lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, tiene sustento en el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual reserva la adscripción a Organismos Públicos, de acuerdo al siguiente detalle:

"Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

- 1. Organismos Públicos Ejecutores**, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
- 2. Organismos Públicos Especializados**, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

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

- 3.47 Asimismo, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece lo siguiente:

"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones

(...)

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;*
(...)" (subrayado agregado)

- 3.48 En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48.De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

(El subrayado es nuestro)

- 3.49 Por tanto, como consecuencia de contravenir lo dispuesto en los artículos 28 y 35 de la Ley N° 29158, la propuesta legislativa también contraviene el principio de coherencia normativa, al adscribir una comisión multisectorial a la Presidencia del Consejo de Ministros, correspondiendo la figura organizacional de la dependencia y no la adscripción.
- 3.50 Por último, cabe indicar que, el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio del Interior, establecidas en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹²; y, del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior¹³, respectivamente; motivo por el cual, mediante Oficio Múltiple N° D001274-2022-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.

4. Conclusión y recomendación. –

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable** el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR "Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros".
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio del Interior, mediante el Oficio Múltiple N° D001274-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la

¹² Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas

"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"

¹³ Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

"Artículo 5.- Funciones

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

5.1. Funciones rectoras

(...)

3) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas sectoriales en materia de lucha contra las drogas, insumos químicos y productos fiscalizados decomisados por tráfico ilícito de drogas, así como la erradicación de los cultivos ilegales, y coordinar la implementación de políticas sectoriales con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT);"



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"

Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, así como, el Informe N° 000253-2022-DV-OAJ, con la opinión de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA y el Informe N° D000264-2022-PCM-SSAP, con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública; y, el Informe N° D000230-2022-PCM-SD, con la opinión de la Secretaría de Descentralización, al Presidente de 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



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° D001274-2022-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU 2016899926 soft
Secretaría De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.07.2022 14:45:52 -05:00

Señores

Antonio Gerardo Salazar García
Secretario General
Ministerio del Interior

Kitty Elisa Trinidad Guerrero
Secretaria General
Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 1936-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D01604-2022-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. 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO) la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

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

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

CPGD/hjll

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: BKSVOB1





Presidencia del
Consejo de Ministros

Comisión Nacional para el Desarrollo
y Vida Sin Drogas -DEVIDA



Firmado digitalmente por SALAS
TORREBLANCA Victor Jose FAU
20339267821 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18.07.2022 12:30:41 -05:00

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Miraflores, 18 de Julio del 2022

INFORME N° 000253-2022-DV-OAJ

PARA : TATIANA IRENE MENDIETA BARRERA
Gerente General

ASUNTO : Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto - (CODEPUTUMAYO)

REFERENCIA : a) Oficio Múltiple N° D001273-2022-PCM-SC
b) Informe N° 000059- 2022-DV-SDCOD

Es grato dirigirme a usted, en atención al asunto y documento de la referencia, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio Múltiple N° D001273-2022-PCM-SC de 04 de julio de 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó a DEVIDA emita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto -(CODEPUTUMAYO).
- 1.2. Mediante Informe N°000059-2022-DV-SDCOD de 13 de julio de 2022, la Sub Dirección de Control de Ofertas de Drogas de la Dirección de Asuntos Técnicos emitió opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto -(CODEPUTUMAYO).
- 1.3. Mediante Proveído N° 001941-2022-DV-DAT de 14 de julio de 2022, la Dirección de Asuntos Técnicos traslada el Informe N° 000059-2022-SDCOD de la Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas, a través del cual se emite opinión del Proyecto de Ley Nro. 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto -(CODEPUTUMAYO).

II. ANÁLISIS

SOBRE EL PROYECTO DE LEY NRO. 2173/2021-CR LEY QUE PROPONE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA LA PACIFICACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO E INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO PUTUMAYO EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO -(CODEPUTUMAYO).

2.1. Los artículos 1, 3 y 4 del proyecto de ley establecen lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.- tiene por objeto “la creación de la Comisión para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la cuenca del Río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO) la cual **estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros**, con la finalidad de realizar las acciones necesarias y pertinentes para lograr la recuperación, conservación, manejo eficiente y sostenible de las áreas naturales y la remediación de los daños ocasionados por la presencia del narcotráfico y sus efectos en la cuenca del río Putumayo”.

Artículo 3.- Conformación de la Comisión Multisectorial

La Comisión Multisectorial para el desarrollo y seguridad en la cuenca del río Putumayo estará integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros y por quien ejerce la **Presidencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)**

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 y seguridad en la cuenca del río Putumayo, 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 mas 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 de desarrollo y Paz Social en la Cuenca del Río Putumayo**, para su aprobación en el Consejo de Ministros, así como el monitoreo y fiscalización de su cumplimiento.
- b) Proponer la **creación de mecanismos de implementación, ejecución y monitoreo de programas sectoriales y multisectoriales** en la cuenca del río Putumayo.
- c) **Articular y coordinar** con los sectores competentes la implementación de los programas y proyectos en la cuenca del río Putumayo, 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 y paz social en la cuenca del río Putumayo.
- e) **Elaborar y proponer las acciones y actividades** complementarias a los programado por las diversas entidades del sector público, incluidas las del nivel regional, local, a ser implementadas en la cuenca del río Putumayo.
- f) Presentar un informe anual, ante el Consejo de Ministros, respecto al proceso de Desarrollo y paz social de la zona del Putumayo, 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, que participen en el proceso de desarrollo y paz social del a zona de la cuenca del río Putumayo.

- 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.

- 2.2. Al respecto, cabe señalar que los literales a), b), e) y i) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 26 de setiembre de 2015, establecen que **DEVIDA tiene dentro de sus funciones: Diseñar y conducir** la Política Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, así como **formular, diseñar y proponer** la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas; **promover** la sustitución de los cultivos de la hoja de coca y otros sembríos que sirvan de insumo para la producción de drogas ilícitas, mediante programas de desarrollo alternativo integral y sostenible en coordinación con los organismos, sectores y niveles de gobierno; y promover acciones referidas a la comercialización de la producción proveniente del desarrollo integral y sostenible en toda la cadena productiva, en coordinación con las entidades y organismos competentes.
- 2.3. Asimismo, de acuerdo con el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, establece que *“La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA propone las políticas y estrategias contra el TID y ejerce funciones de articulación con los sectores e instituciones involucrados en la lucha contra el TID, conforme a Ley”*.
- 2.4. Mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, se aprobó la Política Nacional contra las Drogas al 2030, de carácter multisectorial, **cuya conducción se encuentra a cargo de DEVIDA** y la rectoría correspondiente a la Presidencia del Consejo de Ministros; la cual tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema público asociado **a las drogas, el conjunto de daños generados por los cultivos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas en las zonas de producción y los grupos vulnerables**; y, así mejorar la situación económica, ambiental e institucional de las zonas estratégicas de intervención, reducir la oferta ilícita de drogas y reducir los daños generados por el consumo de drogas.
- 2.5. La referida Política Nacional tiene **(3) Objetivos Prioritarios: OP1:** Mejorar la situación socioeconómica e institucional de las zonas estratégicas de intervención; **OP2:** Reducir la producción y comercio ilícito de drogas en zonas estratégicas de intervención; y **OP3:** Reducir el consumo de drogas en poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- 2.6. Asimismo, la **Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas de la Dirección de Asuntos Técnicos de DEVIDA**, mediante el Informe N° 000059-2022-DV-SDCOD señala que *“Las Zonas Estratégicas de Intervención, establecidas mediante Decreto Supremo N° 086-2021-PCM, son aquellas en las que se registra una alta concentración de las actividades del tráfico ilícito de drogas, en especial de los cultivos, producción y comercio ilícitos de drogas. En la priorización se identificaron ocho zonas de intervención y 22 Sub- ZEI, entre las que se encuentra la zona del Putumayo”*.

Tabla 1. Distritos que conforman la Sub-ZEI Putumayo en el marco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030

ZEI	Sub-ZEI	Departamento	Provincia	Distrito
Triple	Putumayo	Loreto	Maynas	Belen
Frontera			Maynas	Indiana
			Maynas	Iquitos
			Maynas	Las Amazonas
			Maynas	Mazan
			Maynas	Napo
			Maynas	Punchana
			Maynas	San Juan Bautista
			Maynas	Torres Causana
			Putumayo	Putumayo
			Putumayo	Rosa Panduro
			Putumayo	Teniente Manuel Clavero

Fuente: Anexo del Decreto Supremo N° 086-2021-PCM que establece las ZEI de la PNCD.

- 2.7. De otro lado, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, impulsada por el Congreso, señala que la iniciativa tiene como objeto combatir al narcotráfico y otros ilícitos, así como la promoción del desarrollo económico y social del Putumayo, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población e incentivar la participación activa de las autoridades locales y de la sociedad organizada. Para ello, se propone que la CODEPUTUMAYO esté integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros y por quien ejerce la Presidencia de DEVIDA. Esta Comisión Multisectorial estaría a cargo de proponer políticas, planes y estrategias de intervención en el Putumayo para promover el desarrollo y la paz social de las localidades de la zona.

Así también se establece en la Exposición de Motivos que la CODEPUTUMAYO priorizará los siguientes ejes: i) lucha contra la pobreza, ii) lucha contra la desigualdad, iii) lucha contra el tráfico ilícito de drogas y las bandas delincuenciales organizadas, y iv) lucha contra el terrorismo. Se considera la participación de DEVIDA como parte de los dos primeros ejes.

Al respecto, la **Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas de la Dirección de Asuntos Técnicos de DEVIDA**, mediante el Informe N° 000059-2022-DV-SDCOD señala lo siguiente:

“La propuesta normativa duplicaría funciones y roles dentro de la PCM, entre DEVIDA y la CODEPUTUMAYO. Según lo expuesto, esta Comisión Nacional viene conduciendo la implementación de la Política Nacional contra las Drogas al 2030 bajo un enfoque multisectorial y territorial a través de las ZEI y Sub-ZEI, entre las que se encuentra priorizada la zona del Putumayo. En esa línea, se viene ejecutando intervenciones en tres ámbitos estratégicos para reducir los daños que generan los cultivos ilícitos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas en las zonas de producción y grupos vulnerables, conforme se detalla a continuación”:

- ***Ámbito de desarrollo alternativo integral y sostenible: Se busca transformar la matriz socioeconómica de las zonas vulnerables.***

- *Ámbito del control de oferta de drogas: Se busca reducir la capacidad de producción y comercio ilícito de drogas.*
- *Ámbito de prevención y tratamiento del consumo de drogas: Se busca reducir los daños generados por el consumo de drogas.*

III. CONCLUSIONES

- 3.1.** Debe tenerse presente que el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 26 de setiembre de 2015, establece que DEVIDA tiene dentro de sus funciones: Diseñar y conducir la Política Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos. Asimismo, el numeral 2.1 del artículo 2 del citado Decreto Legislativo, establece que *“La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA propone las políticas y estrategias contra el TID y ejerce funciones de articulación con los sectores e instituciones involucrados en la lucha contra el TID, conforme a Ley”*.
- 3.2.** Debe tenerse en consideración las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), por la Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas de la Dirección de Asuntos Técnicos de DEVIDA, de acuerdo con los numerales 2.6 y 2.7 del presente informe.
- 3.3.** Finalmente, resaltar que mediante Decreto Supremo N° 192-2020-PCM, se aprobó la Política Nacional contra las Drogas al 2030, de carácter multisectorial, cuya conducción se encuentra a cargo de DEVIDA y la rectoría correspondiente a la Presidencia del Consejo de Ministros; la cual tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema público asociado a las drogas, el conjunto de daños generados por los cultivos, el tráfico ilícito y el consumo de drogas en las zonas de producción y los grupos vulnerables; y, así mejorar la situación económica, ambiental e institucional de las zonas estratégicas de intervención, reducir la oferta ilícita de drogas y reducir los daños generados por el consumo de drogas. Así como la aprobación de las Zonas Estratégicas de Intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas aprobado por Decreto Supremo N° 086-2021-PCM.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1.** Se adjunta proyecto de oficio, a fin de atender el pedido de información solicitado por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es cuanto tengo que informar para los fines que estime conveniente.

Atentamente,

cc:

VST/ccf

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración PúblicaFirmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
20168999926 hard
Subsecretaria De Administracion
Pública
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04.08.2022 18:26:55 -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° D000264-2022-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° 2173/2021-CR, ¿Proyecto de Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el Departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO) la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros¿.

Referencia : a) Oficio N° 1936-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Proveído N° 00014288-2022-PCM-SG
c) Memorando Múltiple N° D000089-2022-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° 2173/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros", el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el documento de la referencia b), para su atención.
- 1.2 A través del documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo

Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

Firmado digitalmente por BEDOYA
MARTEL Daniela Melissa FAU
20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 04.08.2022 16:09:53 -05:00



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

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

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 señala que tiene por objeto la creación de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (art. 1), estando integrado por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros y por el presidente de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) (art. 3); asimismo, 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.
 - 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.

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).



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"

- 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 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 de 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

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.”

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,

**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"

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.
- 3.8 Sin perjuicio de lo señalado, el PL señala que la Comisión estará adscrito a la PCM. Sobre el particular, el término adscripción sólo se utiliza, conforme al artículo 28 de la LOPE⁵, para vincular un Organismo Público a un Ministerio; por tanto, no es correcto lo mencionado en el PL máxime si las Comisiones no califican como Organismos Públicos y "dependen" de un Ministerio.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR, Ley que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a 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) La Comisión propuesta en el PL no se puede adscribir a un ministerio, toda vez que su naturaleza es la de ser un órgano colegiado al estar conformado por diversos actores y la adscripción se utiliza para vincular un Organismo Público con un Ministerio.
 - f) 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

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.

⁵ Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"Artículo 28.- Naturaleza"

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

Están adscritos a un Ministerio (...).

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



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"

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



Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización



Firmado digitalmente por BERRIOS
LLANCO Edson Jenns FAU
20168999926 soft
Consultor
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27.09.2022 11:45:40 -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, 27 de Septiembre del 2022

INFORME N° D000230-2022-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° 2173/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Fecha Elaboración: Lima, 27 de septiembre de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 2173/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 1936-2021-2022/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° 2173/2021-CR que propone la creación de la Comisión Multisectorial para la pacificación y desarrollo económico e integral de la cuenca del río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO), la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante el Proyecto de Ley).

2. A través del Memorando N° D002260-2022-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

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 dos (02) disposiciones complementarias con el objeto de crear la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico e Integral de la Cuenca del Río Putumayo en el departamento de Loreto (CODEPUTUMAYO) la cual estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad de realizar las acciones necesarias y pertinentes para lograr la recuperación, conservación, manejo eficiente y sostenible de las áreas naturales y la remediación de los daños ocasionados por la presencia del narcotráfico y sus efectos en la cuenca del río Putumayo.

3. Así, en el artículo 3 de la propuesta normativa se indica que la Comisión Multisectorial estará integrada por todos los ministros que conforman el Consejo de Ministros y por quien ejerce la Presidencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). 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.

4. Asimismo, en el artículo 4 del Proyecto de Ley se indica que la mencionada Comisión tendrá las siguientes funciones: i) Formular y proponer al Presidente del Consejo de Ministros políticas, planes y estrategias de desarrollo y paz social en la cuenca del río Putumayo, 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 la cuenca del río Putumayo, iii) Articular y coordinar con los sectores competentes la implementación de los programas y proyectos en la cuenca del río Putumayo, con la participación de los gobiernos regionales y locales, iv) Promover la participación de la sociedad civil organizada en los programas y proyectos para el desarrollo y paz social en la cuenca del río Putumayo, 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 la cuenca del río Putumayo, entre otros.

5. Finalmente, en la primera disposición complementaria se indica que el ámbito de intervención de la autoridad autónoma de la cuenca del río Putumayo comprende: los distritos de Teniente Manuel Clavero, Rosa Panduro, Putumayo y Yaguas de la provincia de Putumayo; y las jurisdicciones del área de influencia determinadas por la autoridad competente.

Observaciones al Proyecto de Ley

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

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 al Ministerio de Ambiente, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), 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 y tener en cuenta la naturaleza de la Presidencia del Consejo de Ministros.

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 económico y manejo eficiente de áreas naturales.

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 no 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. 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. No debemos olvidar que la implementación de las políticas públicas requiere un nivel de cooperación, articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que corresponderá principalmente al Ministerio de Ambiente, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), así como a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros evaluar la viabilidad técnica del Proyecto de Ley.

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"

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