



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

Lima, 21 de Febrero del 2022

INFORME N° D000239-2022-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
2016899926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21.02.2022 22:15:06 -05:00

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

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

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 635//2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.

Referencia : a) Oficio N° 0648- 2021-2022/CDRGLMGE-CR(09NOV2021)
b) Oficio Múltiple N°D001594-2021-PCM-SC (18NOV2021)
c) Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP (09DIC2021)
d) Memorando N° D000710-2021-PCM-SGP (09 DIC 2021)
e) Oficio N° 126-2021-CEPLAN-DE (20DIC2021)
f) Informe N°D000209-2021-CEPLAN-OAJ (17DIC2021)

Fecha Elaboración: Lima, 21 de febrero de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

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

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 635/2021-CR "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura" es una iniciativa legal promovida por la congresista Nilza Merly Chacón Castillo integrante de la Agrupación política Fuerza Popular.

- 2.2. A través del Oficio N° 0648- 2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de noviembre del 2021, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96¹ de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69² del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Oficio Múltiple N° D001594-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Ministerio de Economía y Finanzas el pedido de opinión respecto del Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Con Memorando N° D000710-2021-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública remite el Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP, mediante el cual emite opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR.
- 2.5. Mediante Oficio N° D000126-2021-PCM-SGP, el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN remite el Informe N° D000209-2021-CEPLAN-OAJ, a través del cual opina sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR.
- 2.6. Con fecha 11 de enero de 2022, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, aprobó por mayoría el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, el mismo que contiene un texto sustitutorio denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura".

III. ANÁLISIS. -

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica "Emitir

¹ Artículo 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.

² Solicitud de información a los ministros y la administración

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

opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Contenido de la propuesta legislativa

- 3.2. El Texto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, aprobado por mayoría el 11 de enero de 2022, denominado "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura", contiene un solo artículo, que mantiene en esencia la misma redacción que el artículo único del Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, en los siguientes términos:

***"LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA, LA CREACIÓN
DEL MINISTERIO DE PESQUERÍA Y ACUICULTURA***

ARTÍCULO 1. - Declaración de interés nacional y necesidad pública

Se declara de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura".

Opinión Técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM

- 3.3. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública, a través de su Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP de fecha 09 de diciembre del 2021, del cual transcribimos los fundamentos más importantes:

III. ANÁLISIS

(...)

- 3.2 *En la exposición de motivos del proyecto se señala como aparente problema público que la dimensión operativa y logística del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, no es suficiente para dar cobertura a estas actividades siendo que éstas manejan una problemática muy amplia y diversa. Asimismo, señala que la actividad de pesca y acuicultura tienen desarrollos y técnicas diferenciadas, pero a su vez complementarias, ya que la acuicultura se orienta al cultivo de recursos hidrobiológicos, mientras que la pesca los captura directamente en el medio acuático. Mientras que la industria, es la actividad económica que se encarga de transformar los productos por lo que no comparte características comunes y resulta complejo gestionarlos desde un mismo ministerio.*
- 3.3 *Al respecto, en la exposición de motivo no se presenta evidencia que sustente dicha problemática descrita, lo cual no permite comparar la real magnitud del problema planteado.*

Creación Ministerio de Pesquería y Acuicultura

- 3.4 *La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), que regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, precisa en el numeral 22.5 del artículo 22, que los ministerios son creados mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo, es decir dicha acción constituye una competencia exclusiva de este poder del Estado la misma que no la puede delegar ni transferir a otro, de acuerdo a lo indicado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, siendo que para la creación de un ministerio se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas en materia organizacional. Asimismo, de acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, para la creación de ministerios, organismos públicos,*

fondos o cualquier otra entidad del Estado, se requiere la opinión técnica previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

- 3.5 *Ahora, si bien la propuesta normativa no dispone expresamente la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, del análisis de su objeto se deja entrever que se estaría condicionando al Poder Ejecutivo a la creación del mismo, lo cual vulnera 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 es el propio Poder Ejecutivo quien determina y propone la forma de organización que adoptara para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga, razón por el cual el PL resulta inviable.*
- 3.6 *De otro lado, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79 del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Similar idea se desarrolla en el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, cuando dispone que las proposiciones de ley de los parlamentarios no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.*
- 3.7 *En ese sentido, siendo que el PL tiene por efecto condicionar la creación de un nuevo ministerio, el cual forma parte del Poder Ejecutivo, no resultaría viable, toda vez que su creación, a pesar de ser ulterior, demandaría la generación de gasto público para su implementación como por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, etc, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.*

IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 *El Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, resulta no viable por las siguientes consideraciones:*
- a) *La exposición de motivos no sustenta ni presenta evidencia que sustente la problemática descrita, lo cual no permite comparar la real magnitud del problema planteado.*
 - b) *La creación de un ministerio en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba a iniciativa de este Poder del Estado, de conformidad con lo desarrollado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Asimismo, para dicha creación se requiere la opinión técnica favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por tanto, el Congreso de la República no tiene competencia para condicionar al Poder Ejecutivo la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.*
 - c) *La creación de un nuevo ministerio dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, que plantea el proyecto de ley configura una iniciativa que implica gasto público, lo cual infringe la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de La República.*
(...)

Opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN

- 3.4. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, también cuenta con la opinión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, a

través de su Informe D000209-CEPLAN-OAJ del 17 de diciembre del 2021, del cual transcribimos los extremos más sustanciales.

III. ANÁLISIS

(...)

Consideraciones específicas

- 3.5 *Las competencias del CEPLAN, y en general las competencias de todas las entidades del Poder Ejecutivo, deben ejercerse según las disposiciones de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, deben sujetarse, en primer lugar, al Principio de Legalidad recogido en el Artículo I del Título Preliminar de la norma mencionada, el cual establece que "las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que le están conferidas".*
- 3.6 *Asimismo, y en virtud del Principio de organización e integración (Artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), las entidades del Poder Ejecutivo se organizan "(...) evitando la duplicidad y superposición de funciones".*
- 3.7 *Adicionalmente, el Principio de competencia (Artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158) dispone que "el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno".*

De lo descrito anteriormente, se desprende que las entidades públicas que integran el Poder Ejecutivo ejercen sus mandatos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

Sobre la necesidad de declarar de interés nacional la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura

- 3.8 *De la lectura del proyecto de ley y su Exposición de Motivos se desprende que no han considerado lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Ley que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción mediante el cual se señala que "el Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria y comercio interno. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción". Tampoco considera lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.*
- 3.9 *En ese orden, cabe apreciar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Producción, cuyo artículo 13 detalla las funciones que se encuentran a cargo del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, ello conforme las funciones establecidas para el Ministerio de la Producción.*

En ese sentido, de la revisión del proyecto de ley, así como de su exposición de motivos, se verifica que la propuesta normativa, no ha considerado las funciones sustantivas de las entidades que ejecutan funciones del Estado en relación a la Pesca y Acuicultura conforme lo señala el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional aprobado mediante Decreto Supremo N° 068-2008-EF y sus modificatorias.

- 3.10 *De lo descrito, se evidencia que el proyecto de ley y su Exposición de Motivos no han considerado los alcances de las dos normas citadas. En tal medida, se observa que la propuesta normativa contraviene el mandato del literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, puesto que genera duplicidad de competencias, funciones y atribuciones.*
- 3.11 *En ese sentido, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de justificar de manera debida por qué la creación de la citada Institución sería necesario, existiendo a la fecha otras entidades públicas vinculadas para su atención con competencias y funciones afines.*
- 3.12 *El proyecto de Ley, genera sobre regulación al encargar al Poder Ejecutivo que orienten las normas necesarias para declarar de interés nacional la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, considerando que se tiene normas vigentes como el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE y su modificatoria que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción y el Decreto Legislativo N° 1047 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Producción. Ello significa que ya existen instituciones rectoras en la materia propuesta.*
- 3.13 *En consecuencia, y atendiendo a lo explicado en los párrafos precedentes, el CEPLAN considera que el proyecto de ley debe ser observado.*

IV. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley N° 635-2021-CR "Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura" debe ser observada por los siguientes fundamentos:

- 4.1 *El proyecto de ley genera sobre regulación, toda vez que a la fecha se tiene normatividad vigente que regula la materia elevada en consulta.*
- 4.2 *El proyecto de ley no ha contemplado la normativa vigente, respecto a la rectoría del Ministerio de la Producción en relación a las funciones de pesca y acuicultura.*
(...)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Respecto de la naturaleza de las leyes declarativas

- 3.5. Sobre el particular, es preciso señalar que si bien la Constitución Política del Perú divide a las normas con rango de ley en función del ámbito de producción jurídica (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia), o en base a los requisitos formales para su dación (leyes orgánicas o leyes ordinarias), ni la Constitución Política ni la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ni el Reglamento del Congreso de la República clasifican a las leyes en declarativas o constitutivas, o entre aquellas que tienen efectos jurídicos o no; tampoco hay una fuente normativa, de rango legal o constitucional, que determine qué son las normas declarativas y cuáles son sus efectos jurídicos.

- 3.6. No obstante, para el autor nacional Marcial Rubio, las normas jurídicas declarativas³ son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. El que las normas carezcan de supuestos no implica, sin embargo, que no sean obligatorias, pues mantienen su vigencia y obligatoriedad y, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales del derecho.
- 3.7. Asimismo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ⁴, sostiene que las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:
- Que su contenido esté vinculado al bien común.
 - Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
 - Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
 - Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
 - Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado
- 3.8 El referido Informe precisa que, en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.
- 3.9 En ese contexto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos concluye que la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.
- 3.10 Con relación al texto sustitutorio del proyecto de ley en estudio, el mismo está orientado a declarar de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura con el fin de dinamizar y mejorar la actividad productiva del sector pesquero, por lo que corresponde analizar si dicha norma declarativa cumple con tener una adecuada fundamentación y si afecta las prerrogativas constitucionales del Poder Ejecutivo, entre otros aspectos.

³ Rubio, Marcial. El Sistema Jurídico Introducción al Derecho. Décima edición, aumentada. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 2009. Pag. 90. disponible en: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/webma%20-%20copia/EL%20SISTEMA%20JUR%20C3%8DDICO%20Introduci%C3%B3n%20al%20Derecho%20-%20Marcial%20Rubio%20Correa.pdf>

⁴⁴ Disponible en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/BOLET%20C3%8DN-2-2013-DGDOJ-MINJUS.pdf>

Afectación al principio constitucional de separación de poderes y competencia

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

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

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

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

- 3.12 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.
- 3.13 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.
- 3.14 En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que **"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"⁵.**
- 3.15 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.
- 3.16 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)*

- 3.17 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,

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

garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura⁶.

- 3.18 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".

- 3.19 Conforme lo sostiene la Secretaría de Gestión Pública a través de su Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP, el proyecto legal en estudio contraviene las competencias exclusivas que se le ha asignado al Poder Ejecutivo, dado que la iniciativa para la creación de un ministerio constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 22.5 del artículo 22 de la LOPE, cuyo texto expreso es el siguiente :

Artículo 22.- Definición y constitución

Inciso 22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.

- 3.20 Así el principio de competencia recogido en el numeral 2 del Art VI de la Ley N° 29158 señala que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas. Por lo tanto, la propuesta legislativa en estudio debe ser observada por cuanto ha sido formulada por el Poder Legislativo, siendo competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la iniciativa para la creación de un ministerio.

Impedimento congresal de iniciativa de gasto público

- 3.21 De otro lado, cabe anotar que de acuerdo con el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, le corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública. Asimismo, la Constitución Política del Perú establece en su artículo 79 que:

Artículo 79.- Los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (Énfasis agregado).

- 3.22 Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público.

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:
(...)

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.23 Siendo esto así, resulta que los representantes del Congreso de la República **no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público**, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.
- 3.24 Siendo esto así el proyecto legislativo en estudio no es viable en tanto pretende condicionar la creación de un Ministerio, el cual obviamente demandaría la generación de gasto público, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del propio Congreso de la República, más aún si en la exposición de motivos del PL 635/2021-CR y en el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, no existe un debido análisis costo beneficio al no incluir evidencia cuantitativa al respecto.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.25 De otro lado, es preciso señalar que el artículo 75⁷ 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.

El Análisis Costo Beneficio "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"⁸. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁹.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio 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.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación

⁷ "Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. 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, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...)"

⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

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.

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.

En el Decreto Supremo N°008-2006-JUS, Reglamento de la Ley 26889, encontramos la referencia a la justificación en la parte correspondiente al análisis costo beneficio:

"Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla."

- 3.26 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"¹².
- 3.27 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias".
- 3.28 Considerando lo expuesto, y atendiendo al Análisis Costo Beneficio (ACB) realizado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 635/2021-CR así como en el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se evidencia que, conforme a lo señalado por el CEPLAN, los mismos no han considerado lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción que establece que dicho ministerio es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Igualmente, tampoco han considerado lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas, Por último, no han

¹¹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

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

considerado las funciones sustantivas de las entidades que ejecutan funciones del Estado con relación a la Pesca y Acuicultura conforme lo señala el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional aprobado mediante Decreto Supremo N° 068-2008-EF y sus modificatorias. En tal sentido, la propuesta normativa contraviene el mandato del literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, puesto que genera duplicidad de competencias, funciones y atribuciones; constituyendo un supuesto de sobrerregulación, por lo que no se encuentra debidamente justificada la necesidad de su aprobación.

- 3.29 Por otro lado, tal como lo ha señalado la Sub Secretaría de Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP, la exposición de motivos que justifica la propuesta normativa en análisis no presenta evidencia que sustente la problemática descrita, lo cual no permite comparar la real magnitud del problema planteado, motivo por el cual no cuenta con un adecuado sustento, en los términos señalados en la normatividad citada.
- 3.30 Finalmente, se precisa que el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR contiene materias que se encuentra dentro del ámbito de competencia del Ministerio de la Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas; establecidas en el Decreto Legislativo N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción¹³, Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹⁴, y en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹⁵; motivo por el cual mediante el Oficio Múltiple D001594-2021-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En atención a lo expuesto y en virtud a los informes técnicos emitidos por CEPLAN, y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Texto Sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, recaído en el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, es **NO VIABLE**.

¹³ Artículo 3, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 5385

"Artículo 3.- ÁMBITO DE COMPETENCIA

El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción".

¹⁴ **Artículo 4.- Áreas programáticas de acción**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo responde a las siguientes áreas programáticas de acción: a) Derechos fundamentales en el ámbito laboral. b) Materias socio-laborales y relaciones de trabajo. c) Seguridad y salud en el trabajo. d) Inspección del trabajo. e) Promoción del empleo y el autoempleo. f) Intermediación y reconversión laboral. g) Formación profesional y capacitación para el trabajo. h) Normalización y certificación de competencias laborales. i) Información laboral y del mercado de trabajo (...)

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

- 4.2 Asimismo, el Proyecto de Ley contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de La Producción, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la cual mediante el Oficio N° 0001594-2021-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe, el Informe N° D000301-2021-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública, y el Informe N° D000209-2021-CEPLAN-OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

cc.:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 18 de Noviembre del 2021

OFICIO MULTIPLE N° D001594-2021-PCM-SC



Firmado digitalmente por GARCIA DIAZ Cecilia Del Pilar FAU 2016899926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18.11.2021 12:13:51 -05:00

Señores

Carlos Alberto Lezameta Escribens

Secretario General

Ministerio de la Producción

José Fernando Reyes Llanos

Secretario General

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Kitty Elisa Trinidad Guerrero

Secretaria General

Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 635/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 0648- 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D01340-2021-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. 635/2021-CR Ley que propone declarar de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 635/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

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

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

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

CPGD/hjll



BICENTENARIO
PERÚ 2021

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: OS0EFX4

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración PúblicaFirmado digitalmente por CUSMA
SALDANA Heber FAU 2016899926
soft
Subsecretario (E) De Administración
Pública(E)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09.12.2021 13:01:40 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Lima, 09 de Diciembre del 2021

INFORME N° D000301-2021-PCM-SSAP

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

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
SUBSECRETARIO (E) DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR ¿Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura¿.

Referencia : a) Memorando N° D001339-2021-PCM-OGAJ
b) Oficio N° 0648-2021-2022/CDRGLMGE-CR

Fecha Elaboración: Lima, 07 de diciembre de 2021

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

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 0648-2021-2022/CDRGLMGE-CR del Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión sobre el "Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura".
- 1.2 Asimismo, con Memorando N° D001339-2021-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, se solicita a la Secretaría de Gestión Pública, la opinión respecto del proyecto de ley en mención.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

- 2.1 Conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (ROF PCM), aprobado por Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, la Secretaría de Gestión Pública es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo entre otras materias la de organización, estructura y funcionamiento del Estado; contando dentro de su estructura con la Subsecretaría de Administración Pública que cuenta, 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, con la función específica de emitir opinión técnica sobre normas, proyecto de ley y autógrafas en dicha materia. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley remitido en consulta sobre las materias de su competencia.

III. ANÁLISISBICENTENARIO
PERÚ 2021



- 3.1 El artículo único del presente proyecto normativo, señala que tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.
- 3.2 En la exposición de motivos se señala como aparente problema público que la dimensión operativa y logística del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, no es suficiente para dar cobertura a estas actividades siendo que éstas manejan una problemática muy amplia y diversa. Asimismo, señala que la actividad de pesca y acuicultura tienen desarrollos y técnicas diferenciadas, pero a su vez complementarias, ya que la acuicultura se orienta al cultivo de recursos hidrobiológicos, mientras que la pesca los captura directamente en el medio acuático. Mientras que la industria, es la actividad económica que se encarga de transformar los productos por lo que no comparte características comunes y resulta complejo gestionarlos desde un mismo ministerio.
- 3.3 Al respecto, en la exposición de motivo no se presenta evidencia que sustente dicha problemática descrita, lo cual no permite comprar la real magnitud del problema planteado. No obstante, a pesar de dicha falta de sustento se procederá a realizar el análisis del proyecto de ley.

Creación Ministerio de Pesquería y Acuicultura

- 3.4 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), que regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, norma que precisa, en su numeral 22.5 del artículo 22, que los ministerios son creados mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo, es decir dicha acción constituye una competencia exclusiva de este poder del Estado la misma que no la puede delegar ni transferir a otro, de acuerdo a lo indicado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, siendo que para la creación de un ministerio se debe tener en cuenta los principios, criterios y reglas en materia organizacional. Asimismo, de acuerdo a la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, para la creación de ministerios, organismos públicos, fondos o cualquier otra entidad del Estado, se requiere la opinión técnica previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.
- 3.5 Ahora, si bien la propuesta normativa no dispone expresamente la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, del análisis de su objeto se deja entrever que se estaría condicionando al Poder Ejecutivo a la creación del mismo, lo cual vulnera 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 es el propio Poder Ejecutivo quien determina y propone la forma de organización que adoptara para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga, razón por el cual el PL resulta inviable.
- 3.6 De otro lado, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 79 del Capítulo IV del Régimen Tributario y Presupuestal de la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Similar idea se desarrolla en el literal a) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, cuando dispone que las proposiciones de ley de los parlamentarios no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.
- 3.7 En ese sentido, siendo que el PL tiene por efecto condicionar la creación de un nuevo ministerio, el cual forma parte del Poder Ejecutivo, no resultaría viable, toda vez que su creación, a pesar de ser ulterior, demandaría la generación de gasto público para su implementación como por ejemplo, infraestructura, recursos humanos, logística, etc, lo cual contraviene el mandato constitucional antes señalado y el Reglamento del Congreso de la República.





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 Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 El Proyecto de Ley N° 635/2021-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, resulta **no viable** por las siguientes consideraciones:
- a) La exposición de motivos no sustenta presenta evidencia que sustente la problemática descrita, lo cual no permite comprar la real magnitud del problema planteado.
 - b) La creación de un ministerio en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba a iniciativa de este Poder del Estado, de conformidad con lo desarrollado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Asimismo, para dicha creación se requiere la opinión técnica favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Por tanto, el Congreso de la República no tiene competencia para condicionar al Poder Ejecutivo la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.
 - c) La creación de un nuevo ministerio dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, que plantea el proyecto de ley configura una iniciativa que implica gasto público, lo cual infringe la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de La República.
- 4.2 Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en consideración que el proyecto versa sobre una materia vinculada al sector educación, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión técnica Ministerio de Producción.
- 4.3 De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

HEBER CUSMA SALDAÑA
SUBSECRETARIO (E) DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

cc.:



BICENTENARIO
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Centro Nacional
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA
JURÍDICA



Firmado digitalmente por GUTARRA
TRUJILLO DE MORALES Alina
Giuliana FAU 20520594451 soft
Jefa De La Oficina De Asesoría
Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17.12.2021 20:22:57 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

San Isidro, 17 de Diciembre del 2021

INFORME N° D000209-2021-CEPLAN-OAJ

A : **BRUNO DAVID ZOILO BARLETTI PASQUALE**
Director Ejecutivo

De : **ALINA GIULIANA GUTARRA TRUJILLO**
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

Asunto : Presidencia del Consejo de Ministros - Solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 635/2021-CR Ley que propone declara de interés nacional y necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura..

Referencia : a) Oficio N° D010041-2021-PCM-SC.
b) Oficio N° D011047-2021-PCM-SC.
c) Oficio N° D010713-2021-PCM-SC
d) Proveído N° D0001352-2021-CEPLAN-DE
(Expediente N° 2021-0002083)

Fecha Elaboración: San Isidro, 17 de diciembre de 2021

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Decreto Legislativo N° 1047, Ley que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 1.4 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.5 Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- 1.6 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.7 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales, y sus modificatorias.
- 1.8 Decreto Supremo N° 008-2008-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional, y sus modificatorias.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Mediante los documentos de la referencia a), b) y c), la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 635/2021-CR "Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura".

III. ANÁLISIS:

- 3.1 El Proyecto de Ley del asunto se compone de un artículo único, cuyo objeto es declarar de interés nacional y de necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Consideraciones generales

- 3.2 Conforme a lo establecido en los artículos 3° y 5° del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En ese sentido, y conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto de los entes rectores de sistemas administrativos y funcionales, se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, con competencias para dictar normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y velar por su correcto funcionamiento.
- 3.3 En dicho marco, el numeral 3 del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088 indica que una de las funciones generales del CEPLAN es *"asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional"*.
- 3.4 De igual forma, el numeral 13 de la misma disposición normativa señala que una función especial del CEPLAN es *"promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional"*.

Consideraciones específicas

- 3.5 Las competencias del CEPLAN, y en general las competencias de todas las entidades del Poder Ejecutivo, deben ejercerse según las disposiciones de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, deben sujetarse, en primer lugar, al Principio de Legalidad recogido en el Artículo I del Título Preliminar de la norma mencionada, el cual establece que *"las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que le están conferidas"*.
- 3.6 Asimismo, y en virtud del Principio de organización e integración (Artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), las entidades del Poder Ejecutivo se organizan *"(...) evitando la duplicidad y superposición de funciones"*.
- 3.7 Adicionalmente, el Principio de competencia (Artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29158) dispone que *"el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno."*

De lo descrito anteriormente, se desprende que las entidades públicas que integran el Poder Ejecutivo ejercen sus mandatos para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

Sobre la necesidad de declarar interés nacional la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura

- 3.8 De la lectura del proyecto de ley y su Exposición de Motivos se desprende que no han considerado lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, Ley que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción mediante el cual se señala que *"el Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria y comercio interno. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de*

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"*

pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción". Tampoco considera lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

- 3.9** En ese orden, cabe apreciar lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Producción, cuyo artículo 13 detalla las funciones que se encuentran a cargo del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, ello conforme las funciones establecidas para el Ministerio de la Producción.

En ese sentido, de la revisión del proyecto de ley, así como de su exposición de motivos, se verifica que la propuesta normativa, no ha considerado las funciones sustantivas de las entidades que ejecutan funciones del Estado en relación a la Pesca y Acuicultura conforme lo señala el Texto Único Ordenado del Clasificador Funcional aprobado mediante Decreto Supremo N° 068-2008-EF y sus modificatorias.

- 3.10** De lo descrito, se evidencia que el proyecto de ley y su Exposición de Motivos no han considerado los alcances de las dos normas citadas. En tal medida, se observa que la propuesta normativa contraviene el mandato del literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, puesto que genera duplicidad de competencias, funciones y atribuciones.
- 3.11** En ese sentido, se recomienda tener en cuenta el principio de especialidad recogido por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y de justificar de manera debida por qué la creación de la citada Institución sería necesario, existiendo a la fecha otras entidades públicas vinculadas para su atención con competencias y funciones afines.
- 3.12** El proyecto de Ley, genera sobreregulación al encargar al Poder Ejecutivo que orienten las normas necesarias para declarar de interés nacional la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura, considerando que se tiene normas vigentes como el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE y su modificatoria que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción y el Decreto Legislativo N° 1047 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Producción. Ello significa que ya existen instituciones rectoras en la materia propuesta.
- 3.13** En consecuencia, y atendiendo a lo explicado en los párrafos precedentes, el CEPLAN considera que el proyecto de ley debe ser observado.

IV. CONCLUSIONES:

En atención a lo expuesto, esta Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley N° 635-2021-CR "Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública, la creación del Ministerio de Pesquería y Acuicultura" debe ser observada por los siguientes fundamentos:

- 4.1** El proyecto de ley genera sobreregulación, toda vez que a la fecha se tiene normatividad vigente que regula la materia elevada en consulta.
- 4.2** El proyecto de ley no ha contemplado la normativa vigente, respecto a la rectoría del Ministerio de la Producción en relación a las funciones de pesca y acuicultura.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Centro Nacional
de Planeamiento Estratégico

OFICINA DE ASESORÍA
JURÍDICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

V. RECOMENDACIÓN:

Remitir el presente informe a la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para conocimiento y fines pertinentes.

Documento Firmado Digitalmente

ALINA GUTARRA TRUJILLO
JEFA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA



BICENTENARIO
PERÚ 2021