



Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

"Año del fortalecimiento de la soberanía nacional"

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

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO DE SESIONES 2022 – 2023



Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley 2882/2022-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la señora congresista Nilza Merly Chacón Trujillo, que propone eliminar los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior, y reasignar sus funciones entre las diversas instancias del Sector, encargadas de dirigir y supervisar la actividad funcional de dicho Sector en materia de orden interno en coordinación con otros niveles de gobierno.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la octava sesión ordinaria, celebrada el miércoles 2 de noviembre de 2022, realizada en modalidad semipresencial mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 2882/2022-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, María del Pilar Cordero Jon Tay, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Auristela Ana Obando Morgan, Raúl Huamán Coronado, José Alberto Arriola Tueros, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Noelia Rossvith Herrera Medina, Norma Martina Yarrow Lumbreras, y Diana Carolina Gonzales Delgado.

El voto en contra de los congresistas Alfredo Pariona Sinche, María Elizabeth Taipe Coronado, Wilson Rusbel Quispe Mamani, Lucinda Vásquez Vela, Hamlet Echeverría Rodríguez, Carlos Javier Zeballos Madariaga.

La Comisión en su octava sesión ordinaria, efectuada el miércoles 2 de noviembre de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 24 de agosto de 2022, el **Proyecto de Ley 2882/2022-CR** fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Estado, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.





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

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

a) El Proyecto de Ley 2882/2022-CR del Congreso de la República

Mediante el Proyecto de Ley 2882/2022-CR se propone eliminar los cargos de prefectos regionales, subprefectos provinciales y subprefectos distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior y reasignar sus funciones entre las diversas instancias del sector.

Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

"LEY QUE DISPONE LA ELIMINACIÓN DE LOS CARGOS DE PREFECTOS REGIONALES, SUBPREFECTOS PROVINCIALES, Y SUBPREFECTOS DISTRITALES, COMO AUTORIDADES POLÍTICAS DESIGNADAS A CARGO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

ARTÍCULO 1.- OBJETO.

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

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

ARTÍCULO 2.- FINALIDAD.

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

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

SEGUNDA: ADECUACIÓN DE DOCUMENTOS NORMATIVOS.

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



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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

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

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

"Artículo 5.- Funciones.

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

5.2 Funciones específicas:

(...)

13) Otorgar garantías personales e inherentes al orden público;

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

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

"Artículo 7.- Despacho Ministerial

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

(...)

21) Supervisar el otorgamiento de las garantías personales;

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

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

"Artículo 8. Despacho Viceministerial de Orden Interno

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

(...)

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

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

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos.
- Decreto Supremo 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Decreto Supremo 003-2009-IN, Decreto Supremo en el que se precisan la naturaleza y denominación de las autoridades políticas del Ministerio del Interior.
- Resolución Ministerial 1520-2019-IN, Resolución Ministerial que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Resolución Ministerial 1050-2019-IN, Resolución Ministerial que aprueba la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones, la Estructura Orgánica y el Organigrama del Ministerio.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante el actual periodo parlamentario (2021-2026) no se encuentran decretadas otras propuestas legislativas con objetos similares dentro de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y de la revisión efectuada se ha constatado que no se encuentra en trámite ningún otro proyecto de ley vinculado directamente con el Proyecto de Ley 2882/2022-CR, materia del presente dictamen.

En el archivo virtual de proyectos de ley presentados en los anteriores periodos parlamentarios se ha constatado un conjunto de proyectos que tuvieron similitudes con la propuesta legal materia de estudio (periodo 2006-2011), observándose incluso entre estos antecedentes a la actualmente derogada Ley 28895, Ley que suprime las Prefecturas y Subprefecturas.

V. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

a) Opiniones Solicitadas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales sobre el proyecto de ley en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

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

Cuadro 1
Opiniones solicitadas

Oficio	Proyecto	Entidad	Titular	Fecha de envío
0168-2022-2023/CDRGLMGE-CR	2882/2022-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	13/09/2022
0169-2022-2023/CDRGLMGE-CR	2882/2022-CR	Ministerio del Interior	Willy Arturo Huerta Olivas	13/09/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Cuadro 2
Invitación a participar en sesión de la comisión, en relación al proyecto de ley

Oficio	Proyecto	Entidad	Titular	Fecha de envío
0173-2022-2023/CDRGLMGE-CR	2882/2022-CR	Ministerio del Interior	Willy Arturo Huerta Olivas	19/09/2022
0339-2022-2023/CDRGLMGE-CR	2882/2022-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	14/10/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

b) Opiniones Recibidas:

A la fecha de la elaboración del presente dictamen, se han recibido las siguientes opiniones:

- De la **Presidencia del Consejo de Ministros**: mediante Oficio D002689-2022-PCM-SG, de fecha 12 de octubre de 2022, la Secretaría General del Consejo de Ministros remitió el Informe D001495-2022-PCM-OGAJ en el cual concluye que el Proyecto de Ley 2882/2022-CR, "Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales, como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior", es **NO VIABLE**.

El citado informe, entre otros sustentos, señala que:

- El Congreso de la República no tiene competencia para aprobar, a su iniciativa, la modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior en relación a las funciones de este; correspondiéndole al propio Ministerio, como conductor sectorial, evaluar la necesidad y pertinencia para proponer el cambio de sus funciones.
- El Congreso de la República, en el proceso de identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución, donde se incluya la elaboración de proyectos de ley, debería incorporar y hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, desde el inicio del proceso, a fin de poder encontrar la solución más idónea al

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

problema público identificado o, de ser el caso, encausar su atención por la vía competencial correcta.

- La legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales y de la administración pública, está determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley. 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”*.
- Entre los 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.

Vinculado a este se encuentra el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE):

“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”.*

Asimismo, la LOPE señala que:

“Artículo 22.- Definición 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 25.- Ministros de Estado

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

Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:

(...)

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

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

(...)"

- El Poder Ejecutivo tiene asignada la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación de ministerios, así como para su organización y funciones; por lo que se infiere que dicho poder también tiene la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley que modifiquen dichas leyes de creación de ministerios o de su organización y funciones.
 - La iniciativa para las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, que plantea la propuesta normativa, corresponde a una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo; por ello, el proyecto de ley bajo análisis, al ser una propuesta del Congreso de la República, vulneraría el "Principio de Competencia" previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, así como el principio de separación de poderes, plasmado en el artículo 43 de la Constitución Política, toda vez que un poder del Estado no puede determinar la organización y funcionamiento de otro poder del Estado, al gozar cada uno de autonomía para determinar cómo llevar a cabo sus funciones sustantivas asignadas.
- No se recibió respuesta por escrito al Oficio 0169-2022-2023/CDRGLMGE-CR por parte del Ministerio del Interior; no obstante, en la quinta sesión ordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, realizada el día 5 de octubre de 2022, asistió el señor Gral. (r). Abel Gamarra Malpartida, Viceministro de Orden Interno, y el señor Lenin Chuquilin Hernández, Director General de la Dirección General de Gobierno Interior, ambos funcionarios del Ministerio del Interior, siendo que este último realizó una exposición sobre el Proyecto de Ley 2882/2022-CR. Durante su intervención se evidenciaron los siguientes aspectos sobre los prefectos y subprefectos:
 - a) Representación del Poder Ejecutivo y no sólo del Ministerio del Interior.
 - b) Problemas de eficiencia en el ejercicio de sus funciones¹.
 - c) Riesgo de duplicidad de las funciones asignadas en relación a otras direcciones del Ministerio del Interior y diversas entidades públicas².

¹ Durante el desarrollo de la sesión, el señor Lenin Chuquilin Hernández, Director General de la Dirección General de Gobierno Interior, indicó que los prefectos y subprefectos cumplen funciones relacionadas a la gestión de riesgo de desastres, en conformidad a su ROF; sin embargo, el Congresista Eduardo Castillo, miembro de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, intervino señalando que tras más de seis horas, el subprefecto de Sullana no había enviado ningún reporte sobre el sismo ocurrido ese mismo día de magnitud 6.1. *"Llamo y el subprefecto, después de tres llamadas, y después de seis horas, me dice: no tengo un reporte de los subprefectos distritales, y yo en estos momentos estoy saliendo a supervisar colegios. Esa es la inmediatez con la que se trabaja"*.

² De acuerdo a la exposición del señor Lenin Chuquilin Hernández, Director General de la Dirección General de Gobierno Interior, los prefectos y subprefectos realizan funciones relacionadas a los casos de violencia contra la mujer, reporte de conflictos sociales, notificaciones judiciales, entre otras, que corresponden a funciones de distintas entidades.

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

d) Débil seguimiento de sus actividades; los informes de cumplimiento de gestión, que deben emitir en ejercicio de sus funciones, son reportes descriptivos más que documentos orientadores.

- No se recibieron opiniones de la ciudadanía.

c) Información adicional recibida

La Comisión remitió el Oficio 0339-2022-2023/CDRGLMGE-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a fin de solicitar se autorice que el señor Richard García Sabroso, Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM y el señor Heber Cusma Saldaña, Secretario de Gestión Pública de la PCM, asistan a la séptima sesión ordinaria del 19 de octubre del 2022, para explicar acerca de la representación del Poder Ejecutivo que realizan los órganos desconcentrados del Ministerio del Interior en el marco de la normativa de organización del Estado; sin embargo, no asistieron, ni remitieron documento que justifique su inasistencia o solicitud de reprogramación de fecha.

En la séptima sesión ordinaria participaron los ex ministros del Interior, señores Rubén Vargas Céspedes³ (a cargo en el período 18 de noviembre al 2 de diciembre de 2020) y Fernando Rospigliosi Capurro (a cargo en el período 28 de julio 2001 a julio de 2022; y julio de 2003 a mayo de 2004), a fin de recoger sus impresiones, comentarios y reflexiones sobre el proyecto de ley 2882/2022-CR. Ambos enfatizaron sobre los siguientes aspectos:

- Incompatibilidad con la organización del Estado establecida en el marco del proceso de descentralización establecido en la Constitución Política del Perú.
- Se deben atender los problemas de duplicidad de funciones que pueden ser o ya son cubiertas por los gobiernos regionales, gobiernos locales, sectores u otras dependencias del Ministerio del Interior, como la Policía Nacional o la Dirección General de Orden Público.
- Supresión de funciones obsoletas, tales como, ejecutar acciones de prevención relacionadas al otorgamiento de garantías en concentraciones públicas, espectáculos públicos deportivos y no deportivos, siendo que únicamente se limitan a coordinar con la Policía Nacional del Perú, quien es la autoridad que se encarga de velar directamente por el normal desenvolvimiento de los espectáculos públicos de concurrencia masiva de personas o consideradas de alto riesgo, así como de manifestaciones, reuniones públicas, concentraciones, marchas y otras actividades de similar naturaleza que puedan originar alteraciones del orden público y que sea necesaria su intervención.⁴

³ De 2002 a 2003 fue Director General de la Oficina de Defensa Nacional del Ministerio del Interior. En agosto de 2016 fue designado viceministro de Orden Interno del Ministerio del Interior hasta marzo de 2018. En 2018, fue designado presidente ejecutivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

⁴ Reglamento del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, artículo 229.

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

- Riesgo que las autoridades políticas designadas actúen como operadores políticos en desmedro de sus funciones.
- Ausencia de filtros adecuados en la selección, que podría ocasionar la designación de personas adheridas a movimientos ligados con grupos terroristas como el MOVAREF, que es parte de la estructura del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL), con la estrategia política de guerra popular sin armas; de acuerdo a lo señalado por los ponentes invitados.
- Considerar la representatividad que tienen los tenientes gobernadores por ser elegidos por su comunidad, especialmente en zonas alejadas, ejecutando sus actividades en forma "ad honorem".

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) **Antecedentes históricos de los prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores en la República del Perú y su relación con un Estado descentralizado**

La Constitución Política del Perú de 1823 reguló el cargo de prefecto, estableciendo que el Gobierno Político Superior de los departamentos residía en un ciudadano denominado "Prefecto", cuyas atribuciones se limitaban a mantener el orden y la seguridad pública en sus respectivos territorios, con subordinación gradual al Gobierno Supremo. Cualquier exceso del prefecto en el ejercicio de su empleo, relativo a la seguridad individual, o a la del domicilio, producía una acción popular. Asimismo, para ser prefecto se requería ser ciudadano en ejercicio, tener 30 años de edad y probidad notoria.

En la Constitución Política de 1933 se concibió al Estado como único e indivisible y se reguló también el cargo de prefecto, incorporándose posteriormente a los subprefectos y tenientes gobernadores. Así, se estableció que habría prefectos en los departamentos; subprefectos en las provincias, excepto en las provincias litorales, en la Provincia Constitucional del Callao y en las que tengan por capital la del departamento; gobernadores en los distritos, y tenientes gobernadores donde fuese necesario. Los prefectos eran nombrados con aprobación del Consejo de Ministros.

En la Constitución Política de 1979 se establece que el Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Al respecto, un Estado descentralizado implica una forma de organización en la cual las autoridades conducen los niveles de gobierno subnacionales, con cierto grado de autonomía de gestión en el manejo de sus competencias y recursos públicos dentro de sus circunscripciones, debiendo respetar y concordar sus intervenciones con las políticas de orden nacional.

Con esta nueva definición de Estado en el texto constitucional, los cargos y funciones de prefectos, subprefectos y los entonces gobernadores, pasaron a ser establecidas primordialmente dentro de las leyes vinculadas con la organización y funciones del Ministerio del Interior, y sus correspondientes disposiciones reglamentarias. Es así que la única mención a este tipo de cargos se incluye en el numeral 1 del artículo 172 de

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

la Constitución Política de 1979, el cual disponía un impedimento de aquellas personas que habían ostentado el cargo de prefecto, subprefecto o gobernador para ser elegido diputado o senador, si no habían dejado el cargo seis meses antes de la elección⁵.

Finalmente, atendiendo a la mencionada evolución histórica del tratamiento y la necesidad de dichos cargos, en la Constitución Política de 1993 ya no se hace mención a la figura de prefectos, subprefectos, o tenientes gobernadores; por el contrario, enfatisa en su capítulo XIV "De la Descentralización", específicamente en el artículo 188, que "La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, **de carácter obligatorio** que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país (...)". (Énfasis agregado)

En esta línea, en julio del año 2002 se promulgó la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la cual tiene como objeto regular la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, tanto para el Gobierno Nacional, como para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales⁶.

La Ley 27783 plantea la redistribución de las competencias con un enfoque democrático, descentralizado y desconcentrado, transfiriendo funciones a los gobiernos subnacionales con la finalidad de lograr mayor eficiencia, transparencia, simplificación, participación y representatividad de sus gobiernos, a cargo de las autoridades democráticamente elegidas y las entidades de la administración pública que estos representan, así como en la prestación de servicios para que éstos se encuentren más cercanos y respondan de mejor manera a las necesidades de la población en todo el territorio nacional.

En este contexto, se encuentran las leyes orgánicas de gobiernos regionales y gobiernos locales; la Ley 27658, Ley marco de modernización de la gestión del Estado; así como las que desarrollan y complementan jurídicamente lo dispuesto en el texto constitucional vigente y la institucionalidad en los diversos niveles y ámbitos del Estado. Así, el marco legal vigente sólo contempla en una medida reducida a los prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores como órganos desconcentrados, quienes únicamente se encuentran desarrollados en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior (ROF)⁷.

Conforme a lo expuesto, sobre los cargos de prefectos regionales, subprefectos provinciales y distritales, así como los tenientes gobernadores, se puede afirmar que:

⁵ Constitución Política del Perú de 1979:

"Artículo 172.No pueden ser elegidos Diputados ni Senadores, si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección:

1.- Los Ministros de Estado, el Contralor General, los Prefectos, Subprefectos, y Gobernadores. (...)"

⁶ Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización:

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

⁷ Sección Primera y Sección Segunda del ROF fueron aprobadas por Decreto Supremo 014-2019-IN y Resolución Ministerial 1050-2019-IN respectivamente, el cual a su vez cuenta con un Texto Integrado aprobado mediante Resolución Ministerial 1520-2019-IN.

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

- Responden a una representatividad política centralista de inicios de la República, en la cual era razonable contar con este tipo de encargatura, ya que se necesitaba que ciertas dependencias o cargos ejercieran una delegación funcional operativa y una representación política vinculada a la figura del Presidente, como figura ejecutiva y de autoridad de gobierno para asegurar la presencia del Estado (entendido como estructura y organización de gobierno) y el manejo político en todas las localidades del territorio nacional.
- Esta representatividad no resulta necesaria ni consecuente con la estructura de Estado descentralizado, que establece la Constitución Política del Perú, dada la presencia de diversas dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno.
- En el caso de los tenientes gobernadores es pertinente señalar que su designación, si bien es perfeccionada a través de una Resolución de Subprefectura Provincial, se deriva de la elección de la población del centro poblado, caserío o comunidad de su jurisdicción, por lo que su naturaleza política se condice con su modalidad de elección, lo cual reviste a este cargo de legitimidad⁸.

b) Sobre la naturaleza de las Autoridades Políticas Designadas

Las autoridades políticas designadas del Ministerio del Interior están contempladas en la Ley de Organización y Funciones de dicha entidad, aprobada con Decreto Legislativo 1266⁹. Si bien en esta ley no se define o se hace mención expresa a quienes o a que cargos se refiere, al realizar un análisis integral de la Ley de Organización y Funciones y el Reglamento de Organización y Funciones de este ministerio, es posible inferir que se trata de los prefectos, subprefectos y tenientes gobernadores, tal como se muestra a continuación:

Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior Decreto Legislativo 1266

(...)

Artículo 5.- Funciones

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

(...)

⁸ Por ejemplo, el artículo “Tenientes Gobernadores del Alto Huallaga: Entre el Gobierno Nacional y la Comunidad Rural”, del magister en Antropología Falla Carrillo, Gonzalo Diego, publicado el 2022, en la revista Investigaciones Sociales N° 44, pp 215-228 (2021) UNMSM/IIHS. Lima, Perú; desarrolla el proceso de elección de tenientes gobernadores en Alta Huallaga: “(...) *El proceso por el cual un ciudadano llega a ocupar el cargo de teniente gobernador es relativamente sencillo. En la comunidad se proponen a algunas personas, que son refrendadas por la asamblea y se designa a una terna de tres elegibles que será propuesta a la gobernación distrital. En la asamblea comunal, donde participan los jefes de familia de la comunidad, se vota quién ocupará el cargo de teniente gobernador* (el que tiene mayor votación). Disponible <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/19569/16328> Consultado el 21.10.2022.

⁹ Numeral 13 del inciso 5.2 del artículo 5, el numeral 21 del artículo 7, y el numeral 6 del artículo 8.



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

13) Otorgar garantías personales e inherentes al orden público; así como dirigir y supervisar las funciones de las autoridades políticas designadas, con alcance nacional
(...)

Artículo 7.- Despacho Ministerial

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

(...)

21) Supervisar el otorgamiento de las garantías personales; así como dirigir y supervisar las funciones de las autoridades políticas designadas, con alcance nacional.

(...)

Artículo 8.- Despacho Viceministerial de Orden Interno

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

(...)

6) Supervisar y controlar el otorgamiento de garantías personales; así como dirigir y supervisar las funciones de las autoridades políticas designadas, con alcance nacional.

(...)"

Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, Resolución Ministerial 1520-2019-IN

(...)

Artículo 159.- Órganos Desconcentrados

Los Órganos Desconcentrados son órganos de la Dirección General de Gobierno Interior que desarrollan funciones que contribuyen al orden interno, orden público, gobernabilidad y paz social; así como, en materia de garantías personales e inherentes al orden público, rifas sociales y colectas públicas. Están a cargo de las autoridades políticas, quienes representan al Poder Ejecutivo que son funcionarios de confianza y su remoción es irrecurrible. Dependen del Director General de Gobierno Interior.

Artículo 160.- Órganos Desconcentrados de la Dirección General de Gobierno Interior

Los Órganos Desconcentrados son los siguientes:

08.1 Prefectura Regional, a cargo del Prefecto Regional.

08.2 Subprefectura Provincial, a cargo del Subprefecto Provincial.

08.3 Subprefectura Distrital, a cargo del Subprefecto Distrital.

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

08.2 Tenencia de Gobernación, a cargo del Teniente Gobernador.

(...)" (Énfasis agregado)

Del análisis de los artículos citados, resulta evidente que cuando en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior se hace referencia a "autoridades políticas designadas", se trata de los cargos de confianza denominados: Prefecto Regional, Subprefecto Provincial, Subprefecto Distrital, y Teniente Gobernador, los cuales son órganos desconcentrados.

b.1) Sobre su nombramiento

La Ley 30057, Ley del Servicio Civil, establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

El literal i) del artículo IV de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM, señala que el término "Servidor Civil" se refiere a los servidores del régimen de la ley, organizados en los siguientes grupos: funcionario público, directivo público, servidor civil de carrera y servidor de actividades complementarias. Comprende, también, a los servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno.

A mayor detalle el artículo 3 de la ley en mención establece dentro de la clasificación de los servidores civiles:

***"a) Funcionario público.** Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.*

(...)

***e) Servidor de confianza.** Es un servidor civil que forma parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios públicos o directivos públicos y cuya permanencia en el Servicio Civil está determinada y supeditada a la confianza por parte de la persona que lo designó. Puede formar parte del grupo de directivos públicos, servidor civil de carrera, o servidor de actividades complementarias. Ingresa sin concurso público de méritos, sobre la base del poder discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa. No conforma un grupo y se sujeta a las reglas que correspondan al puesto que ocupa."*

De lo señalado, se puede afirmar que los prefectos y subprefectos son servidores civiles de confianza, puesto que ingresan al Estado sin concurso público y a criterio discrecional de quien los designa (excepto los tenientes gobernadores). La designación de los prefectos se realiza de conformidad con el numeral 11 del artículo 1 de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el



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

nombramiento y designación de funcionarios públicos; mediante resolución suprema del Presidente de la República, y con la refrenda del Ministro del Interior.

En el caso de los subprefectos y tenientes gobernadores, de la revisión del marco normativo no se ha identificado norma con rango de ley que establezca el procedimiento o formalidades requeridas para su designación. Únicamente en la sección segunda del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobada con Resolución Ministerial 1050-2019-IN, posteriormente unificada en el Texto Integrado del ROF, aprobado con Resolución Ministerial 1520-2019-IN, se encuentra lo siguiente:

- Subprefectos provinciales y distritales: Son designados mediante Resolución del Director General de la Dirección General de Gobierno Interior. (Artículo 163 y 165 del Texto Integrado del ROF).
- Tenientes gobernadores: Son designados mediante Resolución de Subprefectura Provincial. (Artículo 167 del Texto Integrado del ROF).

Cabe precisar que, en el caso de los tenientes gobernadores, como es de conocimiento público¹⁰, previamente son elegidos por la población del ámbito de su jurisdicción.

En este punto es necesario hacer la diferencia entre una autoridad política elegida democráticamente por la población, que cuenta con legitimidad para obrar políticamente en su jurisdicción; de una designada únicamente bajo criterio de "confianza".

Para finalizar, es pertinente comparar el encargo de la ejecución de funciones de dirección, supervisión y evaluación, con los requisitos de conocimientos y experiencia previa para estos servidores públicos. En ese aspecto, el Manual de Clasificador de Cargos del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución de Secretaría General 0071-2022-IN-SG, señala que para los cargos de prefecto solo se establecen como requisitos mínimos el contar con educación superior incompleta y 3 años de experiencia específica; en el caso de subprefecto provincial y subprefecto distrital además de contar con educación básica, no se hace mención a algún tipo de experiencia (ver cuadro 3):

¹⁰ Documentado en el artículo "Tenientes Gobernadores del Alto Huallaga: Entre el Gobierno Nacional y la Comunidad Rural", del magister en Antropología Falla Carrillo, Gonzalo Diego, publicado el 2022, en la revista Investigaciones Sociales N° 44, pp 215-228 (2021) UNMSM/IIHS. Lima, Perú; desarrolla el proceso de elección de tenientes gobernadores en Alta Huallaga: "(...) El proceso por el cual un ciudadano llega a ocupar el cargo de teniente gobernador es relativamente sencillo. En la comunidad se proponen a algunas personas, que son refrendadas por la asamblea y se designa a una terna de tres elegibles que será propuesta a la gobernación distrital. En la asamblea comunal, donde participan los jefes de familia de la comunidad, se vota quién ocupará el cargo de teniente gobernador (el que tiene mayor votación). Disponible <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/19569/16328> Consultado el 21.10.2022.

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

Cuadro 3
Requisitos para los cargos de prefectos y subprefectos

Cargo	Formación académica	Experiencia	Requisitos adicionales
Prefecto regional	Nivel educativo Educación superior incompleta Grado/situación académica Contar con estudios superiores universitarios.	Experiencia general No requiere Experiencia específica Experiencia como funcionario público o en cargos en entidades públicas o privadas no menor de tres (3) años.	Conocimiento de ofimática
Subprefecto provincial	Nivel educativo No aplica Grado/situación académica Deseable con estudios superiores universitarios.	Experiencia general No requiere Experiencia específica No requiere	Conocimiento de la lengua y dialectos de las zonas donde desempeñará sus funciones. Conocimiento de ofimática.
Subprefecto distrital	Nivel educativo Educación Básica completa Grado/situación académica Contar con estudios secundarios completos	Experiencia general No requiere Experiencia específica No requiere	Tener conocimiento de la lengua y dialectos de las zonas donde desempeñará sus funciones

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

b.2) Sobre la representación que ejercen las autoridades políticas designadas del Ministerio del Interior

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Decreto Supremo 054-2018-PCM, aprobó los "Lineamientos de Organización del Estado", con el objeto de regular los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado. Tienen como finalidad que dichas entidades "(...) conforme a su tipo, competencias y funciones, se organicen de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía."

Estos lineamientos, que son de aplicación a los ministerios, incluyendo al Ministerio del Interior, establecen sobre los órganos desconcentrados, lo siguiente:



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

" Artículo 14.- Órganos Desconcentrados

*14.1 Son órganos que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio. Requieren de una organización desconcentrada, distinta a la de la entidad de la cual forman parte, la cual se desarrolla en un manual de operaciones, de corresponder. **Actúan en representación de la entidad de la cual forman parte.***

(...)" (énfasis agregado)

En tal sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros claramente ha establecido como lineamiento de organización del Estado que los órganos desconcentrados solo actúan en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que los órganos desconcentrados del Ministerio del Interior solo pueden representar al mismo ministerio, más no a otros sectores o niveles de gobierno.

Sin embargo, el Texto Integrado del Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio del Interior, señala en los artículos 159 y 160, lo siguiente:

"Artículo 159.- Órganos Desconcentrados

*Los Órganos Desconcentrados son órganos de la Dirección General de Gobierno Interior que desarrollan funciones que contribuyen al orden interno, orden público, gobernabilidad y paz social; así como, en materia de garantías personales e inherentes al orden público, rifas con fines sociales y colectas públicas. Están a cargo de las autoridades políticas, quienes **representan al Poder Ejecutivo** que son funcionarios de confianza y su remoción es irrecurrible. Dependen del Director General de Gobierno Interior.*

Artículo 160.- Órganos Desconcentrados de la Dirección General de Gobierno Interior

Los Órganos Desconcentrados son los siguientes:

08.1 Prefectura Regional, a cargo del Prefecto Regional

08.2 Subprefectura Provincial, a cargo del Subprefecto Provincial

08.3 Subprefectura Distrital, a cargo del Subprefecto Distrital

08.4 Tenencia de Gobernación, a cargo del Teniente Gobernador

En caso no se haya designado la autoridad política de una determinada jurisdicción sus funciones serán asumidas por la autoridad política inmediata superior, con excepción de los Prefectos Regionales cuyas funciones son asumidas por el Director de Autoridades Políticas.

El órgano competente del Viceministerio de Orden Interno elaborará y aprobará los instrumentos de gestión necesarios para la determinación de la organización de los órganos desconcentrados, de acuerdo a las competencias establecidas." (Énfasis agregado).

Como se evidencia, el Ministerio del Interior a través de su ROF, ha otorgado a los funcionarios a cargo de sus órganos desconcentrados (prefectos regionales, subprefectos provinciales, subprefectos distritales y tenientes gobernadores) la

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

representación del Poder Ejecutivo, contraviniendo los lineamientos de organización del Estado, puesto que en conformidad con estos, los órganos desconcentrados solo pueden representar a la entidad a la que pertenecen, es decir, únicamente podrían representar al Ministerio del Interior.

Asimismo, al otorgarles la representación del Poder Ejecutivo a estos órganos desconcentrados se ha excedido la representación que la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Interior ha establecido para este organismo y su Titular (Ministro del Interior), tal como se muestra a continuación:

***Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Interior
Decreto Legislativo 1266***

(...)

Artículo 5.- Funciones

El Ministerio del Interior tiene las siguientes funciones:

(...)

5.2. Funciones específicas:

(...)

30) Ejercer la representación del Sector Interior ante organismos públicos y privados;

(...)

(...)

Artículo 7.- Despacho Ministerial

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

(...)

24) Representar al Sector Interior ante las entidades públicas o privadas en los ámbitos nacional e internacional;

(...)" (énfasis agregado)

De la revisión de los artículos citados se verifica que el Ministro del Interior, solo representa al Sector Interior¹¹; y no existe disposición alguna con rango de ley que amplíe esta representación a otras entidades del Poder Ejecutivo o niveles de gobierno. En ese sentido, no es compatible que, si el Titular de una entidad, que es la más alta autoridad política del Sector, no ejerce representación del Poder Ejecutivo en su totalidad, lo haga un órgano desconcentrado.

La situación descrita constituye una afectación al marco constitucional y legal, puesto que las disposiciones sobre autoridades políticas del Ministerio del Interior, además de no guardar concordancia con la forma de Estado unitario y descentralizado determinada en nuestra Carta Magna, establecen representaciones de carácter político carentes de legalidad.

¹¹ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Interior (Decreto Legislativo 1266)

Artículo 3.- Sector Interior

El Sector Interior comprende al Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, a los Organismos Públicos y Fondo de Aseguramiento adscrito a él.



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

Es necesario hacer notar que la Constitución Política del Perú no ha establecido la posibilidad de una representación política de la figura del Presidente de la República, excepto ante la ocurrencia de un impedimento temporal o permanente en el ejercicio de dicho cargo, en cuyo caso asume el Primer Vicepresidente. En defecto de este, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso¹².

En la misma línea, la Ley 29158, LOPE, establece que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, personifica a la Nación, y dirige y aprueba la política general del Gobierno en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo. Sus demás atribuciones y funciones están establecidas en la Constitución Política del Perú y la ley¹³. Asimismo, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo¹⁴, tiene asignadas las siguientes funciones:

- "a) Dirigir y aprobar la política general del Gobierno.*
- b) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros.*
- c) Observar o promulgar las leyes aprobadas por el Congreso de la República.*
- d) Administrar la Hacienda Pública según las reglas de responsabilidad y transparencia fijadas por ley.*
- e) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.*
- f) Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.*
- g) Negociar los empréstitos.*
- h) Regular las tarifas arancelarias*
- i) Nombrar y remover a quienes ejerzan altos cargos en el Estado, conforme a Ley.*
- j) Ser el portavoz autorizado del Gobierno.*
- k) Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución Política del Perú y las leyes le encomienden."*

A mayor detalle, es importante revisar lo dispuesto en el artículo 2 de la ley en mención, el cual establece la conformación del Poder Ejecutivo de acuerdo al siguiente texto:

"Artículo 2.- Conformación del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está integrado por:

- 1. La Presidencia de la República.*
- 2. El Consejo de Ministros.*

¹² Constitución Política del Perú, artículo 115.

¹³ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 7.

¹⁴ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 8.

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

3. La Presidencia del Consejo de Ministros.

4. Los Ministerios.

5. Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.

Los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas.

Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros."

En atención a lo señalado, no corresponde ni es viable que un órgano desconcentrado de un ministerio, ejerza representación de todo el Poder Ejecutivo (Presidencia de la República, Consejo de Ministros, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios, y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo), menos aún del Presidente de la República, considerando, sobre todo, el rol y funciones que ejerce en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo.

En esta línea es oportuno señalar que, a diferencia de los prefectos y subprefectos, los tenientes gobernadores, ejercen función pública no remunerada, y son electos por su centro poblado, caserío o comunidad, realizando una labor de articulación entre el Estado y la población de la jurisdicción en la que operan.

c) Sobre la afectación del principio de competencia que generan los cargos de prefectos y subprefectos

El artículo IV de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece el principio de competencia por el cual deben regirse todas las entidades de este poder:

"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"

De acuerdo con lo expuesto en el presente dictamen, las autoridades políticas designadas (prefectos y subprefectos), en su condición de órganos desconcentrados del Ministerio del Interior, estarían afectando dicho principio, debido a que:

- i) Las funciones y atribuciones que vienen asumiendo actualmente son competencia de otras entidades y niveles de gobiernos.
- ii) De acuerdo al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior¹⁵, las prefecturas regionales, subprefecturas provinciales, subprefecturas distritales, y tenencias de gobernación son órganos

¹⁵ Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado mediante Resolución Ministerial 1520-2019-IN, artículo 159 "Órganos Desconcentrados"

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

desconcentrados de la Dirección General de Gobierno Interior; por lo cual solo podrían ejercer representación del Ministerio del Interior.

Sobre el apartado i), se debe señalar que los artículos 162 al 166 del ROF del Ministerio del Interior, establecen las funciones de estos órganos desconcentrados, entre las cuales resalta *"Planear, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión de las autoridades políticas en el ámbito de su jurisdicción"*¹⁶. Esta función asignada a las prefecturas y subprefecturas implica una interferencia en diversas materias que son competencias de otros sectores.¹⁷

En esa línea, conforme se ha indicado en el literal b) del presente dictamen, los requisitos establecidos por el Ministerio del Interior para los cargos de prefectos y subprefectos no contemplan especialización o experiencia en ninguno de estos supuestos, ya sea planear, dirigir, coordinar, supervisar o evaluar; por lo que resulta evidente que además de extralimitarse en sus competencias, no cuentan con experiencia y conocimientos que les permita ejercer funciones de esta magnitud.

En ese contexto, otra de las funciones asignadas a prefectos y subprefectos es la de *"Informar sobre la situación de los conflictos sociales, coordinaciones con las rondas campesinas u otras organizaciones comunales"*.¹⁸ A pesar de ello, la función de prevención y gestión de conflictos sociales se encuentra a cargo de la Dirección General de Orden Público¹⁹ del mismo Ministerio del Interior, la cual a su vez es una dirección distinta a la que pertenecen estos órganos desconcentrados (Dirección General de Gobierno Interior).

Adicionalmente la temática de conflictos sociales es atendida por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo a su ROF²⁰. Entre sus funciones se encuentra la de *"Recopilar información y coordinar con*

¹⁶ Funciones de las Prefecturas Regionales: Artículo 162, literal a). Funciones de Subprefecturas Provinciales: Artículo 164, literal a). Funciones de Subprefecturas Distritales: Artículo 166, literal a).

¹⁷ Por ejemplo; Violencia contra la mujer (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables); Programas sociales (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social); Conflictos sociales (Defensoría del Pueblo, Presidencia del Consejo de Ministros); Gestión de riesgo de desastres (INDEC), entre otros.

¹⁸ Funciones de las Prefecturas Regionales: Artículo 162, literal d). Funciones de Subprefecturas Provinciales: Artículo 164, literal g). Funciones de Subprefecturas Distritales: Artículo 166, literal d). Funciones de las Tenencias de Gobernación: Artículo 168, literal i).

¹⁹ Según el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado mediante Resolución Ministerial 1520-2019-IN, artículo 110 "Dirección General de Orden Público", la Dirección General de Orden Público, la cual está encargada de "(...) proponer, promover, formular, conducir, supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas y estrategias sectoriales en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, en coordinación con los órganos del Sector Interior y con los tres niveles de gobierno; así como, en las relaciones del Sector Interior con las rondas campesinas, las comunidades campesinas y nativas, y los pueblos indígenas u originarios, en el ámbito del orden público (...)".

²⁰ Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado con Resolución Ministerial 156-2021-PCM, artículo 93 "Secretaría de Gestión Social y Diálogo".

Es el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional responsable de las materias de prevención, gestión del diálogo territorial y solución de los conflictos sociales en el territorio nacional. A su vez, es responsable de conducir los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de los conflictos sociales.

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

las entidades públicas, la entrega de información sobre conflictos sociales, así como sistematizar y analizar la información obtenida"; sin embargo, no existe disposición alguna en la normativa que indique qué parte de esta información es brindada por las autoridades políticas designadas (prefectos y subprefectos)²¹.

Otra función otorgada a estas autoridades políticas designadas es la de realizar coordinaciones con las rondas campesinas u otras organizaciones comunales; sin embargo, el Ministerio del Interior en su estructura cuenta con una Dirección de Rondas Campesinas, la cual depende de la Dirección Nacional de Orden Público²² (dirección distinta a la cual pertenecen los prefectos y subprefectos), por lo que llama la atención que existiendo una dirección específica y especializada en rondas campesinas, se otorguen funciones de coordinación sobre este tema a un órgano desconcentrado.

También se observa en el ROF del Ministerio del Interior que, para los prefectos y subprefectos, se establece la función de brindar información sobre el desarrollo de los programas sociales en su jurisdicción y acciones del Estado, proponiendo las medidas más convenientes para el logro de objetivos²³.

En este punto, es importante resaltar que los programas sociales están a cargo de diversos sectores y distintos niveles de gobierno y están orientados a la atención de la población vulnerable, por lo cual su desarrollo obedece a aspectos técnicos y operativos regulados en la normativa y documentos de gestión considerando la especialidad que se requiere en la materia propia de cada uno. Este nivel de especialidad también implica contar con las herramientas para medir los impactos de las intervenciones, y por ello los sectores especializados tienen sus propias dependencias encargadas de hacer el seguimiento, monitoreo y la evaluación de impacto²⁴.

Asimismo, entre otras funciones que ejercen otros sectores, y que la vez están establecidas para estas autoridades políticas designadas, se encuentran el integrar comités de seguridad ciudadana²⁵, y participar y apoyar en las acciones defensa civil

²¹ De acuerdo al ROF del Ministerio del Interior, los informes sobre conflictos sociales que por función deben brindan las autoridades políticas designadas, se dirigen a sus superiores inmediatos, quienes reportan a la Dirección de Autoridades Políticas; sin embargo, al revisar las funciones de esta dirección se puede verificar que no existe una previsión normativa que obligue a los prefectos o subprefectos a reportar o trasladar esta información a la Dirección General de Gobierno Interior.

²² La Dirección de Rondas Campesinas tiene como una de sus funciones "proponer, conducir, formular, ejecutar, supervisar políticas, estrategias, planes, lineamientos de la política sectorial en materia de relaciones con las Rondas Campesinas y Comunidades Campesinas y Nativas con el Sector Interior y otros sectores del Estado".

²³ Funciones de las Prefecturas Regionales: Artículo 162, literal d). Funciones de Subprefecturas Provinciales: Artículo 164, literal g). Funciones de Subprefecturas Distritales: Artículo 166, literal d). Funciones de las Tenencias de Gobernación: Artículo 168, literal f).

²⁴ Adicionalmente, debe considerarse que los programas sociales están sujetos al control gubernamental a cargo del Sistema Nacional de Control, y la vigilancia ciudadana a través de espacios como el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana – CTVC (http://www.ctvcperu.org.pe/system_page/funciones.php) y la Mesa de concertación de lucha contra la pobreza (<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/>) consultado el 19.10.2022

²⁵ Funciones de las Prefecturas Regionales: Artículo 162, literal e). Funciones de Subprefecturas Provinciales: Artículo 164, literal h). Funciones de Subprefecturas Distritales: Artículo 166, literal e).

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

y gestión de riesgo de desastres²⁶, aunque de manera concreta no se percibe cuál es su rol, quedando muchas veces la medición de su real impacto en la discrecionalidad o arbitrariedad del funcionario de turno.

Finalmente, sobre el apartado ii) se debe indicar que el artículo 159 del ROF del Ministerio del Interior establece que los órganos desconcentrados (prefecturas, subprefecturas y tenencias de gobernación) desarrollan funciones que contribuyen al orden interno, orden público, gobernabilidad y paz social; así como, en materia de garantías personales inherentes al orden público, rifas con fines sociales y colectas públicas. Estos órganos están a cargo de las autoridades políticas, quienes representan al Poder Ejecutivo, son funcionarios de confianza y su remoción es irrecurrible. Dependen del Director General de Gobierno Interior.

En concordancia con el literal a), resulta incompatible que un órgano desconcentrado de un sector (en este caso Ministerio del Interior) ejerza representación de todo un poder del Estado (Poder Ejecutivo). Esto además contraviene los "Lineamientos de Organización del Estado", aprobados con Decreto Supremo 054-2018-PCM, los que establecen que los órganos desconcentrados "(...) Actúan en representación de la entidad de la cual forman parte." (Énfasis agregado)

d) Sobre el riesgo de la desnaturalización del cargo de las autoridades políticas designadas

Se ha evidenciado, a través de la información disponible y las participaciones de ex ministros del interior, que los cargos que ostentan las autoridades políticas designadas dentro del ámbito del Ministerio del Interior, y la estructura administrativa con la que cuentan, podrían ser utilizados como espacios para beneficiar a partidarios o simpatizantes políticos principalmente en localidades alejadas. Esto supondría una distorsión de la finalidad que debe desarrollar cualquier entidad o dependencia que forme parte del aparato público, en cumplimiento de las políticas de Estado y de gobierno.

Así, se ha identificado que personas designadas en cargos de prefectos regionales, subprefectos provinciales y subprefectos distritales, se encuentran o encontraban afiliadas hasta tres meses antes de su designación²⁷ a diversas agrupaciones políticas, siendo la mayor parte afiliados al partido de gobierno de turno:

²⁶ Funciones de las Prefecturas Regionales: Artículo 162, literal f). Funciones de Subprefecturas Provinciales: Artículo 164, literal i). Funciones de Subprefecturas Distritales: Artículo 166, literal f). Funciones de las Tenencias de Gobernación: Artículo 168, literal h).

²⁷ Desde febrero a septiembre 2022. Ello, al contrastar dichos datos con la información que se encuentra en el Registro de Organización Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

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

Cuadro 4:
Designación de Prefectos y Subprefectos
por Partido Político (Feb2022-Sep2022)

Designaciones de prefectos y subprefectos Feb. – Sep. 2022		
Partido político ²⁸	Totales	Porcentajes
Partido Político Nacional Perú Libre	672	42.48%
Partido Nacionalista Peruano	40	2.53%
Alianza para el Progreso	71	4.49%
Acción Popular	19	1.20%
Frente amplio, por justicia, vida y libertad	2	0.12%
Juntos por el Perú	13	0.82%
Partido Demócrata Verde	6	0.38%
Partido Democrático Somos Perú	29	1.83%
Otros	287	18.14%
No afiliados	443	28.00%
Total	1582	100%

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado.

Como complemento, se ha identificado que no existen o no se aplican los filtros adecuados de selección, existiendo el riesgo que estos cargos sean utilizados por personas que no comulgan con los fundamentos democráticos del Estado y que, amparados en una presunta "legitimidad" a causa de sus designaciones, inserten en el aparato público una doctrina o ideología terrorista.

A modo de ejemplo, entre los prefectos y subprefectos designados entre diciembre 2021 y setiembre 2022, se encontraron 16 prefectos y subprefectos que en su momento firmaron el padrón de adherentes del movimiento por **AMNISTIA Y DERECHOS FUNDAMENTALES (MOVADef)**, según se verifica de la revisión y contraste de la información publicada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE²⁹ y las resoluciones de designación de estos cargos:

²⁸ Son o han sido afiliados a la organización política.

²⁹ <https://www.web.onpe.gob.pe/modVerifica-Firmas/pdf/L00000985.pdf> consultado el 21.10.2022.

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

Cuadro 5:
Prefectos y Subprefectos designados entre diciembre 2021 y setiembre 2022, firmantes del padrón del MOVADef

PREFECTOS Y SUBPREFECTOS EN LA RELACIÓN DE LA ONPE SOBRE ADHERENTES LIBERADOS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA: "POR AMNISTÍA Y DERECHOS FUNDAMENTALES" (MOVADef)						
Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	DNI	UNIDAD ORGÁNICA	DEPARTAMENTO/REGION	R.S./R.D.	FECHA DE DESIGNACIÓN
1	ELISEO HUAMANÍ CURIHUAMANÍ	31038977	PREFECTO REGIONAL DE APURÍMAC	APURÍMAC	257-2021-IN	29/12/2021
2	YESENIA CANDIDA APAZA MERCADO	70235678	SUBPREFECTO PROVINCIAL DE AZANGARO	PUNO	180-2022-IN-VOI-DGIN	20/04/2022
3	SHIRLEY PAOLA HUAMAN FABIAN	46391772	SUBPREFECTO DISTRITAL DE PACCHA	JUNIN	241-2022-IN-VOI-DGIN	2/06/2022
4	AURIO SANCHEZ HONORIO	23086087	SUBPREFECTO DISTRITAL DE CHOLON	HUANUCO	221-2022-IN-VOI-DGIN	21/05/2022
5	JUSTO ABRAHAM OSCCO BARRIENTOS	07646674	SUBPREFECTO DISTRITAL DE PACAPUSA	AYACUCHO	212-2022-IN-VOI-DGIN	18/05/2022
6	ALFREDO LUIS PAREDES	09767149	SUBPREFECTO DISTRITAL DE CHACAYAN	PASCO	204-2022-IN-VOI-DGIN	13/05/2022
7	JUSTO JIHUALLANCA HUANCA	40669407	SUBPREFECTO DISTRITAL DE NICASIO	PUNO	201-2022-IN-VOI-DGIN	8/05/2022
8	JESUSA CCORI FUNDAR	09727972	SUBPREFECTO DISTRITAL DE LA VICTORIA	LIMA	190-2022-IN-VOI-DGIN	23/04/2022
9	ADEMIL TAQUIRE RIMACHE	41990184	SUBPREFECTO DISTRITAL DE HUALLA	AYACUCHO	182-2022-IN-VOI-DGIN	20/04/2022
10	MADALEYNE GRACIELA ALATA FERNANDEZ	46544574	SUBPREFECTO DISTRITAL DE LLAMELLIN	ANCASH	281-2022-IN-VOI-DGIN	17/08/2022
11	IRINEO LUCIO MEZA MARCOS	32043552	SUBPREFECTO DISTRITAL DE SAN MARCOS	ANCASH	315-2022-IN-VOI-DGIN	13/09/2022
12	TEOFILO CISNEROS INFANTE	09795317	SUBPREFECTO DISTRITAL DE OCROS	AYACUCHO	306-2022-IN-VOI-DGIN	08/09/2022
13	VIDAL MACHACA CONDORI	02035493	SUBPREFECTO PROVINCIAL DE HUANCANE	PUNO	178-2021-IN-VOI-DGIN	23/12/2021
14	MARIA ESTELA ENRIQUEZ DE FERNANDEZ	29082017	SUBPREFECTO DISTRITAL DE COLCA	AYACUCHO	182-2022-IN-VOI-DGIN	20/04/2022
15	LILY CECILIA ESPIRITU RAMIREZ	40438770	SUBPREFECTO DISTRITAL DE CATAC	ANCASH	281-2022-IN-VOI-DGIN	17/08/2022
16	MARILUZ SALINAS SALVA	40523085	SUBPREFECTO DISTRITAL DE ANCON	LIMA	021-2022-IN-VOI-DGIN	27/01/2022

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

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

Como es de público conocimiento, la inscripción del MOVADEF fue rechazada por el Jurado Nacional de Elecciones el 28 de noviembre de 2011, mediante la Resolución 0224-2011-ROP/JNE³⁰. En palabras del ex Defensor del Pueblo, señor Eduardo Vega Luna, *"La inscripción del Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef) como agrupación política sería una vulneración directa de la constitución y al sistema democrático del país"*. Asimismo, expresó que *"La inscripción de una organización que manifiesta una ideología terrorista implicaría una vulneración directa de nuestra Constitución Política y un incumplimiento del Estado peruano a los compromisos asumidos para asegurar el sistema democrático y el respeto de los derechos fundamentales"*³¹.

Por las razones expuestas, es indispensable prohibir expresamente que las autoridades políticas designadas, realicen actos proselitistas o utilicen los bienes y recursos del Estado para estos fines.

Finalmente, es pertinente señalar que no se encontró información actualizada sobre el registro de tenientes gobernadores, a pesar que, según el literal d) del artículo 164 del ROF del Ministerio del Interior es función de las subprefecturas provinciales actualizar la base de datos de tenientes gobernadores de su jurisdicción. Cabe precisar que, los datos sobre tenientes gobernadores presentados por el Ministerio del Interior en la quinta sesión ordinaria de la Comisión, son del año 2012; por lo que no se pudo realizar el contraste de información sobre los tenientes gobernadores a fin de verificar si son o fueron adherentes al MOVADEF o partidos políticos.

e) Sobre la iniciativa legislativa

El Proyecto de Ley 2882/2022-CR, plantea la eliminación de los cargos de prefectos regionales, subprefectos provinciales y subprefectos distritales como autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior. Para ello, propone modificar el numeral 13 del inciso 5.2 del artículo 5; el numeral 21 del artículo 7 y el numeral 6 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Sobre este proyecto, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio D002689-2022-PCM-SG, remitió el Informe D001495-2022-PCM-OGAJ, en el que opina que no es viable en atención a las siguientes consideraciones:

- Las iniciativas para las modificaciones propuestas al Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, que plantea la propuesta normativa corresponden a una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, por lo que el proyecto de ley bajo análisis, al ser una propuesta del Congreso de la República, vulneraría el principio de competencia, previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE, así como, el principio de separación de poderes, plasmado

³⁰ Disponible en: https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/MuestraArchivo.ashx?id=48 Consultado el: 24.10.2022

³¹ [https://www.defensoria.gob.pe/aceptar-inscripcion-del-movadef-seria-vulnerar-la-democracia-y-la-constitucion/?pdf=27374#:~:text=%E2%80%99La%20inscripci%C3%B3n%20del%20Movimiento%20por%20Nacion al%20de%20Elecciones%20\(JNE\)%20un](https://www.defensoria.gob.pe/aceptar-inscripcion-del-movadef-seria-vulnerar-la-democracia-y-la-constitucion/?pdf=27374#:~:text=%E2%80%99La%20inscripci%C3%B3n%20del%20Movimiento%20por%20Nacion al%20de%20Elecciones%20(JNE)%20un) consultado el 21.10.2022.

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

en el artículo 43 de la Constitución Política. Esto se debe a 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.

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

Al respecto, la Comisión coincide en que en el proceso legislativo es idóneo hacer participar a las entidades públicas del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza. A razón de ello es que, mediante Oficio 0168-2022-2023/CDRGLMGE-CR y Oficio 0169-2022-2023/CDRGLMGE-CR, se solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley 2882/2022-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio del Interior, respectivamente; sin embargo, el Ministerio del Interior, al cierre este dictamen no remitió informe alguno.

No obstante, esta comisión en aras de contar con los elementos de análisis y fomentar un debate democrático, invitó al Ministro del Interior, señor Willy Huerta Oliva a la quinta sesión ordinaria, realizada el 5 de octubre de 2022, en la modalidad semipresencial, a fin de emitir opinión sobre el proyecto de ley materia de análisis. El día de la sesión, el señor ministro no asistió, y envió en su representación al viceministro de Orden Interno, señor Abel Gamarra Malpartida, quien disculpó al ministro señalando que tenía sesión de Consejo de Ministros, pese a que la invitación era para las 8:00 a.m., mientras que la sesión de Consejo de Ministros estaba programada para las 11:00 a.m.

Sin perjuicio de ello, el viceministro tampoco realizó el sustento correspondiente, sino que se limitó a dar un saludo protocolar y cedió la palabra al señor Eduard Lenin Chuquilin Hernández, Director General de la Dirección General de Gobierno del Interior.

Asimismo, se invitó al señor Richard García Sabroso, Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, y al señor Heber Cusma Saldaña, Secretario de Gestión Pública de la PCM, para que asistan a la séptima sesión ordinaria de la Comisión, realizada el 19 de octubre de 2022, a fin de explicar en qué consiste la representación del Poder Ejecutivo que realizan los órganos desconcentrados del Ministerio del Interior (prefecturas, subprefecturas y tenencias de gobernación) en el marco de la normativa de organización del Estado. El día de la sesión se evidenció que los funcionarios invitados no asistieron, ni remitieron documento que justifique su inasistencia o solicitud de reprogramación de fecha.

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

Asimismo, se invitó a ex ministros del Interior, señores Rubén Vargas Céspedes y Fernando Rospigliosi Capurro, a fin de conocer su opinión sobre el proyecto de ley, en base a su experiencia en el sector, quienes asistieron a la respectiva sesión.

En ese sentido, queda evidenciado que esta comisión ha hecho partícipe a las entidades del Poder Ejecutivo vinculadas a la materia que se analiza, a fin de que puedan exponer su posición ante todos los miembros de la Comisión.

Debido a que la legitimidad de los actos de las entidades públicas está determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú y la ley, se debe señalar que esta Comisión es respetuosa del marco normativo. En esta línea, tal como se ha señalado anteriormente, la Comisión considera que el Ministerio del Interior ha otorgado a los funcionarios a cargo de sus órganos desconcentrados (prefectos regionales, subprefectos provinciales, subprefectos distritales, y tenientes gobernadores) representaciones de carácter político carentes de legalidad, además de ser contrarias al Estado unitario y descentralizado establecido en nuestra Carta Magna.

Por lo expuesto, la Comisión coincide con la pretensión de la iniciativa legislativa y su sustento, en el extremo de la necesidad del fortalecimiento institucional en el marco de un Estado descentralizado, por lo que deben corregirse aquellas situaciones que lo contravienen. En tal sentido, se considera que es pertinente incorporar el artículo 3-A en la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, en los siguientes términos:

"Artículo 3-A.- Sobre las autoridades políticas designadas

Las autoridades políticas designadas a las que hace referencia el numeral 13 del inciso 5.2 del artículo 5, el numeral 21 del artículo 7, y el numeral 6 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, ejercen representación de la Entidad a la que pertenecen, bajo los lineamientos que el sector establezca. No ejercen representación del Presidente de la República, ni del Poder Ejecutivo

Estos servidores civiles no pueden participar ni utilizar el presupuesto o los bienes asignados para fines proselitistas de conformidad con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, u otros fines ajenos al sector al que pertenecen, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad; salvo aquellos establecidos en los convenios de gestión con otras entidades o niveles de gobierno."

Asimismo, se ha previsto mediante una Disposición Complementaria Final que para el ejercicio de toda función vinculada a servicios u obras del Estado bajo rectoría o competencia de sectores distintos al Ministerio del Interior u otros niveles de gobierno, en los que participen las autoridades políticas designadas en mención, el Ministerio del Interior establece los convenios necesarios para su implementación y ejecución. Esta medida se encuentra amparada en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado, fue aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, conforme al siguiente tenor:



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

"Artículo 82.- Encargo de gestión"

82.1 La realización de actividades con carácter material, técnico o de servicios de competencia de un órgano puede ser encargada a otros órganos o entidades por razones de eficacia, o cuando la encargada posea los medios idóneos para su desempeño por sí misma.

82.2 El encargo es formalizado mediante convenio, donde conste la expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten el plazo de vigencia, la naturaleza y su alcance.

82.3 El órgano encargante permanece con la titularidad de la competencia y con la responsabilidad por ella, debiendo supervisar la actividad."

Como se aprecia, el marco jurídico aplicable a todas las entidades del Poder Ejecutivo ha establecido que solo por razones de eficacia o por poseer medios idóneos, se puede encargar a otras entidades la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, para lo cual debe suscribirse el respectivo convenio. Asimismo, la ley en mención ha establecido los mecanismos de colaboración entre entidades.

A su vez se ha previsto que los servidores nombrados o contratados, bajo régimen laboral del Decreto Legislativo 728, 276 o 1057 de las prefecturas regionales, subprefecturas provinciales y distritales, que no ejerzan cargos de confianza, serán reasignados en las diferentes dependencias del Ministerio del Interior, conforme las normas de la materia y su presupuesto institucional.

Finalmente, se establece la derogatoria del numeral 11 del artículo 1 de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos; y la eliminación de toda referencia a prefectos y subprefectos del ordenamiento jurídico vigente, debido a que estas denominaciones están fuertemente asociadas a la representación de la figura del Presidente de la República, situación que como se ha explicado en el presente dictamen, no corresponde a un Estado descentralizado

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta alternativa favorece al fortalecimiento institucional en el marco de un Estado descentralizado, contribuyendo al ejercicio adecuado de competencias de las Entidades del Estado; asimismo, acorde al marco constitucional y legal detallado en el análisis del presente dictamen, se suprime la representación del Poder Ejecutivo, indebidamente otorgada a las autoridades políticas del Ministerio del Interior, con lo cual además ha contravenido los lineamientos de organización del Estado, establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

En la misma línea, se establece que las autoridades políticas designadas, no ejercen representación del Presidente de la República, ni del Poder Ejecutivo, toda vez que, otorgar representación de carácter político a estos servidores civiles, carece de legalidad, no siendo viable que órganos desconcentrados de un ministerio ejerzan representación del Presidente de la República, menos aun considerando el rol y funciones que ejerce en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo; asimismo, teniendo en

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

cuenta la conformación del Poder Ejecutivo (entidades, espacios e instancias), establecida en la ley orgánica de este poder, no corresponde que un sector a través de sus órganos desconcentrados o cualquier otro nivel organizacional, ejerza representación de todo un Poder del Estado.

Para lograr este cometido, es necesario que también se elimine toda referencia a prefectos y subprefectos del ordenamiento jurídico vigente; puesto que a los cargos con estas denominaciones se les ha otorgado indebidamente la representación del Poder Ejecutivo; además de asignarles competencias y funciones evidentemente sobrepuestas con las de otras entidades y niveles de gobierno.

El texto propuesto, establece que los servidores civiles no podrán participar ni utilizar el presupuesto o los bienes asignados para fines proselitistas de conformidad con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, u otros fines ajenos al sector al que pertenecen, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad; salvo aquellos establecidos en convenios de gestión con otras entidades o niveles de gobierno.

Finalmente, para el ejercicio de toda función vinculada a servicios u obras del Estado bajo rectoría o competencia de sectores distintos al Ministerio del Interior u otros niveles de gobierno, en los que participen las autoridades políticas designadas, se prevé que el Ministerio del Interior establezca los convenios necesarios para su implementación y ejecución.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legal alternativa que se plantea generará que las competencias que corresponden a las autoridades políticas del Ministerio del Interior, concebidas como órganos desconcentrados, se ejerzan en el marco de la legalidad sin afectar el modelo de Estado unitario y descentralizado, establecido por la Constitución de 1993. Además, la propuesta busca que sus funciones se circunscriban únicamente a las funciones que corresponden a su Entidad, lo cual evitará duplicidad de funciones y competencias con otros sectores y niveles de gobierno, generando consecuentemente una optimización del uso de recursos públicos.

Asimismo, se propiciará un ahorro al suprimir el costo que genera la ejecución de un gran número de funciones y actividades que asumen las llamadas autoridades políticas del Ministerio del Interior (prefectos y subprefectos), excediendo el ámbito de sus competencias sectoriales. Al retirar la referencia de estos cargos en el ordenamiento jurídico, se eliminan también los cargos de confianza, pudiendo estos recursos ser utilizados para cubrir otras necesidades del sector.

Debe considerarse que el presupuesto asignado para las autoridades políticas podría redistribuirse en el mismo sector Interior a fin de mejorar la cobertura y alcance de las competencias asignadas al mismo.

Según el cuadro 6, al 2022 dicho presupuesto alcanza los S/ 65.7 millones, el cual al 2023 se pretende incrementar a S/ 76.3 millones, explicado sobre todo por el pago de personal y obligaciones sociales.

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

Cuadro 6
Resumen de Gastos relacionados a Autoridades Políticas³²

GENÉRICAS	2022	2023	DIFERENCIA
21 Personal y Obligaciones Sociales	62,745,449.00	72,935,995.00	10,190,546.00
2.3 Bienes y Servicios	2,936,439.00	3,359,885.00	423,446.00
2.5.Otros Gastos	20,084.00	13,084.00	-7,000.00
Total	65,701,972.00	76,308,964.00	10,606,992.00

Fuente: Presentación de la Dirección General de Gobierno Interior, en la quinta sesión ordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, y Modernización de la Gestión del Estado, de fecha 5.10.2022

Por ejemplo, el gasto a la fecha en el año 2022 de las autoridades políticas (S/ 65, 701,972.00) es mayor al presupuesto asignado para la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú-INBP en todo el año 2022 (PIM S/ 60,148,234.00), como puede verificarse de la información de la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. En este punto cabe recalcar que, las funciones que ejercen la INBP no son realizadas o compartidas con otras Entidades, sumado a la responsabilidad, especialización y riesgo que asumen.

IX. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta guarda relación con las siguientes Políticas de Estado que forman parte del Acuerdo Nacional:

PRIMER OBJETIVO: DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Con este objetivo el Estado:

(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran.

(...)

8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

³² Los términos del cuadro 6 corresponden a los empleados por el Ministerio del Interior en la exposición de la quinta sesión de la Comisión.

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

Con ese objetivo, el Estado:

(d) establecerá una clara delimitación de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

(...)

CUARTO OBJETIVO: ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Con este objetivo el Estado:

(b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal;

(...)

(e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas;

(...)

26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas

(f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.

X. RECOMENDACIÓN

La Comisión recomienda al Ministerio del Interior actualizar el registro de tenientes gobernadores, en atención a la función establecida en el literal d) del artículo 164 del ROF de la Entidad, considerando que la información con la que cuentan es del año 2012³³.

XI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 2882/2022-CR**; con el siguiente texto sustitutorio:

³³ Según exposición presentada por el señor Lenin Chuquilin Hernández, Director General de la Dirección General de Gobierno Interior, en la quinta sesión ordinaria de la Comisión, llevada a cabo el 5 de octubre de 2022.

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

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 3-A EN LA LEY 27594, LEY QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL NOMBRAMIENTO Y DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Artículo único. Modificación de la Ley 27594

Se modifica la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, incorporando el artículo 3-A, en los siguientes términos:

"Artículo 3-A. Sobre servidores civiles con cargo de confianza del Ministerio del Interior

Los servidores civiles a los que hacen referencia el numeral 13 del inciso 5.2 del artículo 5, el numeral 21 del artículo 7, y el numeral 6 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, ejercen representación de la Entidad a la que pertenecen, bajo los lineamientos que el sector establezca. No ejercen representación del Presidente de la República, ni del Poder Ejecutivo.

Estos servidores civiles no pueden participar ni utilizar el presupuesto o los bienes asignados para fines proselitistas de conformidad con la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, u otros fines ajenos al sector al que pertenecen, bajo responsabilidad del Titular de la Entidad; salvo aquellos establecidos en los convenios de gestión con otras entidades o niveles de gobierno."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Servicios u obras del Estado de otros sectores o niveles de gobierno

Para el ejercicio de toda función pública vinculada a servicios u obras del Estado bajo rectoría o competencia de sectores distintos al Ministerio del Interior u otros niveles de gobierno en los que participen los servidores civiles a los que hace referencia el artículo 3-A de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, el Ministerio del Interior establece los convenios necesarios para su implementación y ejecución.

Segunda. Sobre los servidores de las prefecturas y subprefecturas

Los servidores nombrados o contratados bajo régimen laboral del Decreto Legislativo 728, 276 o 1057 de las prefecturas regionales, subprefecturas provinciales y distritales, que no ejerzan cargos de confianza, son reasignados en las diferentes dependencias del Ministerio del Interior, conforme las normas de la materia y su presupuesto institucional.

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. Plazo de implementación

La implementación de la presente ley no podrá exceder de 180 días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Sobre prefectos y subprefectos

Se deroga el numeral 11 del artículo 1 de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos. Se elimina toda referencia a prefectos y subprefectos del ordenamiento jurídico vigente.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones.
Lima, 2 de noviembre de 2022



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 13:27:13-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 17:40:08-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 15:02:12-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 14:31:25-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 14:31:41-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 15:58:40-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 16:17:27-0500



Firmado digitalmente por:
YAROWY LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/11/2022 11:46:27-0500



Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado

"Año del fortalecimiento de la soberanía nacional"

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



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542881 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2022 16:44:42-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2022 11:18:13-0500

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: lunes, 7 de noviembre de 2022 09:29
Para: rmirandac@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 1ce61748be1349e7fc44fb535232ba21.pdf

[Solicitante]: rmirandac@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Buenos días Saul Recibe mis cordiales saludos, el presente es para enviar el Dictamen 2882/2022-CR, de la Comisión de Descentralización. El respectivo dictamen fue aprobado por mayoría en la 8va. Sesión Ordinaria de la Comisión efectuada el miércoles 2 de noviembre del presente. La congresista Noelia Herrera que voto a favor del dictamen no va a firmar; esto no altera el sentido de la votación que fue por mayoría; 10 a favor y 6 en contra. En la primera página del dictamen figura la autorización de la ejecución de los acuerdos sin esperar la ejecución del acta. Asimismo, en el mismo dictamen figura la votación a favor de la congresista Noelia Herrera. Gracias por tu atención
Atentamente, Roberto Miranda Chumán

[Fecha]: 2022-11-07 09:28:35

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.