

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

A : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**  
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL  
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE  
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCO CER**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones".

Referencia : a) Oficio N° 1637-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Oficio N° 02007-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

Fecha Elaboración: Lima, 04 de junio de 2026

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los oficios de la referencia a través de los cuales la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, respectivamente, solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

## I. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

## II. ANTECEDENTES:

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones", corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, Pasión Neomias Dávila Atanacio del Grupo Parlamentario Bancada Socialista y se sustenta en el



derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

- 2.2. A través de los Oficios N° 1637-2025-2026-CDRGLMGE-CR y N° 02007-2025-2026-CPCGR/ASR-CR las Presidencias de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, respectivamente, solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones" la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69<sup>3</sup> del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Memorando N° D000076-2026-PCM-SGP, de fecha 29 de enero de 2026, la Secretaría de Gestión Pública remite el Informe N° D000047-2026-PCM-SSAP, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR.
- 2.4. Mediante Memorando N° D000147-2026-PCM-SD, de fecha 12 de febrero de 2026, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° 027-2026-PCM-SD-EBL, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR.
- 2.5. Mediante el Oficio Múltiple N° D000076-2026-PCM-SC la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Economía y Finanzas el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

### III. ANÁLISIS:

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica: *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección."*

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

---

<sup>1</sup> **Artículo 107°.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

<sup>2</sup> **Artículo 96.-** Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

<sup>3</sup> **Artículo 69.-** Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

3.2. El Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones", consta de diecisiete (17) artículos, tres (3) disposiciones complementarias finales, una (1) disposición complementaria transitoria y tres (3) disposiciones complementarias modificatorias, acompañado de su Exposición de Motivos, que establece lo siguiente:

- El **artículo 1** establece la obligación de que las entidades públicas cuenten con sedes regionales plenamente operativas en la capital de Cerro de Pasco, con el fin de fortalecer la descentralización y garantizar el acceso a los servicios públicos.
- El **artículo 2** define las entidades públicas y empresas estatales comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la ley.
- El **artículo 3** define el concepto de capacidad resolutive plena de las oficinas regionales para efectos de la aplicación de la ley.
- El **artículo 4** establece la obligación de las entidades comprendidas en la ley de implementar y mantener sedes regionales con capacidad resolutive plena, dotadas de los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento.
- El **artículo 5** prohíbe el funcionamiento de oficinas regionales sin capacidad resolutive efectiva y restringidas únicamente a funciones de recepción o derivación de trámites.
- El **artículo 6** establece los servicios mínimos que las sedes regionales deben brindar para garantizar una atención integral y resolutive a la ciudadanía.
- El **artículo 7** establece la implementación prioritaria de sedes regionales con capacidad resolutive en la ciudad de Cerro de Pasco, dentro de un plazo específico.
- El **artículo 8** establece la obligación de elaborar y aprobar un plan para la implementación progresiva de las sedes regionales con capacidad resolutive, incluyendo objetivos, recursos, cronograma y mecanismos de seguimiento.
- El **artículo 9** promueve la implementación de servicios digitales para la realización de trámites, sin sustituir la obligación de mantener sedes regionales con capacidad resolutive plena.
- El **artículo 10** dispone la implementación de centros de asistencia digital para facilitar a la ciudadanía el acceso y uso de los servicios públicos digitales.
- El **artículo 11** establece la implementación de módulos de atención itinerante para acercar los servicios públicos y la atención administrativa a las localidades con mayores dificultades de acceso.
- El **artículo 12** establece la obligación de programar y difundir oportunamente los cronogramas de atención de los módulos itinerantes para garantizar el acceso de la población a los servicios.
- El **artículo 13** designa a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad responsable de supervisar y verificar el cumplimiento de la ley.
- El **artículo 14** asigna a los gobiernos regionales funciones complementarias de supervisión y seguimiento del cumplimiento de la ley dentro de sus jurisdicciones.
- El **artículo 15** tipifica las infracciones por incumplimiento de la ley y establece el régimen de sanciones aplicable a las entidades y funcionarios responsables.
- El **artículo 16** regula las fuentes de financiamiento para la implementación de la ley y prioriza la asignación de recursos destinados al fortalecimiento de las sedes regionales, especialmente en Cerro de Pasco.
- El **artículo 17** crea un fondo especial destinado a financiar la implementación prioritaria de las sedes regionales de las entidades públicas en la ciudad de Cerro de Pasco.
- La **primera disposición complementaria final** establece el plazo para la aprobación del reglamento necesario para la aplicación de la ley.

- La **segunda disposición complementaria final** establece un cronograma gradual para la implementación de las sedes regionales, priorizando la región Pasco y las zonas con mayores brechas de desarrollo.
- La **tercera disposición complementaria final** establece la obligación de realizar y remitir informes periódicos sobre el avance de la implementación de la ley, con especial atención a la región Pasco.
- La **única disposición complementaria transitoria** establece la obligación de elaborar y remitir un diagnóstico inicial sobre la situación de las oficinas regionales para orientar la implementación de la ley, con énfasis en la región Pasco.
- La **primera disposición complementaria modificatoria** incorpora en la Ley de Bases de la Descentralización la obligación de contar con oficinas regionales con capacidad resolutive plena y la priorización de regiones históricamente postergadas en la prestación de servicios públicos.
- La **segunda disposición complementaria modificatoria** incorpora una nueva competencia de los gobiernos regionales vinculada a la supervisión del funcionamiento de oficinas públicas con capacidad resolutive plena en su jurisdicción.
- La **tercera disposición complementaria modificatoria** fortalece las competencias compartidas de los gobiernos regionales en materia de supervisión de la descentralización administrativa y del funcionamiento efectivo de las entidades públicas en su territorio.

### Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.3. Mediante Memorando N° D000076-2026-PCM-SGP, de fecha 29 de enero de 2026, la Secretaría de Gestión Pública remite el Informe N° D000047-2026-PCM-SSAP, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR.

### Informe N° D000047-2026-PCM-SSAP

#### “III. ANÁLISIS

(...)

#### **B. Opinión sobre el Proyecto de Ley**

(...)

- 3.3 *En principio corresponde señalar que, el Proyecto de Ley, al imponer la **obligación general a todas las entidades del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos de instalar y mantener sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en todas las capitales regionales**, y de manera prioritaria en la capital de Cerro de Pasco (arts. 1, 4 y 7), introduce **nuevos encargos organizacionales, funcionales y presupuestales** que inciden directamente en la estructura, funcionamiento y gestión interna de dichas entidades. Tales disposiciones configuran medidas de naturaleza organizativa que, conforme al artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, deben sujetarse al marco normativo que regula la organización y funcionamiento del Estado, en particular a la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).*

- 3.4 *Ahora bien, el Proyecto de Ley **atribuye a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros funciones de fiscalización, supervisión y verificación permanente del cumplimiento efectivo de todas las obligaciones establecidas en la presente Ley, así como la administración de un Fondo Especial***

**de Implementación Prioritaria para la región Pasco** (arts. 13 y 17), ampliando de manera expresa sus funciones. Dichos encargos no se encuentran previstos de forma expresa en el marco normativo vigente que regula las funciones de la PCM y de la citada Secretaría, por lo que su incorporación mediante ley ordinaria podría **desnaturalizar el principio de competencia y la distribución funcional establecida en la LOPE**, sin que se advierta una adecuada articulación con las competencias rectoras de los sectores involucrados.

En este extremo, cabe advertir que el artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, prevé que las **disposiciones organizativas** "establecen la organización de la entidades, órganos y unidades orgánicas a las cuales se dirigen, precisando las competencias, atribuciones, facultades o funciones que les corresponden", agregando que "estas disposiciones se rigen por las normas que regulan la estructura, funcionamiento y organización del Estado". **Es decir, las normas de organización deben sujetarse a las leyes orgánicas que regulan las competencias y funciones de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentra la LOPE.**

(...)

Asimismo, corresponde advertir que lo dispuesto en la propuesta bajo análisis no se encontraría alineado con el marco normativo vigente, en tanto el **artículo 22 del Decreto Legislativo N.° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería**, así como el **artículo 74 del Decreto Legislativo N.° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público**, establecen de manera expresa la prohibición de crear fondos. En tal sentido, la adopción de disposiciones que directa o indirectamente conlleven a la creación o habilitación de fondos podría configurar un incumplimiento de la normativa que regula la gestión financiera del sector público.

- 3.5 Adicionalmente, el Proyecto de Ley establece un **mandato imperativo a las entidades públicas a elaborar, aprobar y remitir un Plan de Implementación Integral**, con contenidos mínimos detallados, plazos perentorios y priorización territorial específica (art. 8), así como a **implementar módulos de atención itinerante especializada en todas las provincias** (art. 11). Estas disposiciones constituyen **mandatos directos de gestión y organización interna**, que corresponden exclusivamente al Poder Ejecutivo, conforme al artículo
- 3.6 Corresponde precisar que la imposición de **obligaciones uniformes de instalación de sedes con capacidad resolutive plena para todas las entidades**, con independencia de su naturaleza, funciones sustantivas o modelo de prestación de servicios, podría **afectar** la conducción sectorial que la Constitución y la LOPE reconocen a los ministros en los asuntos de su competencia. En ese sentido, el Proyecto de Ley **resulta observado** por los argumentos expuestos.
- (...)

### **C. Opinión de la Subsecretaría de Calidad de Servicios**

(...)

- 3.10 Respecto de ello, es necesario precisar previamente que se tiene previsto la implementación y operación de un Centro MAC en la capital de la región de Cerro de Pasco, en la que, con ese objetivo la PCM cuenta con un Proyecto de Inversión

aprobado y registrado en el MEF, contándose además con un terreno afectado en uso a favor de la PCM.  
(...)

3.13 La participación de dichas entidades en los Centros MAC no implica que estas deban instalar sedes propias con facultad técnica, administrativa y legal plena en dichos Centros MAC; como lo prevé el proyecto de ley. Lo dispuesto por el proyecto de ley conlleva a que las entidades cuenten con una infraestructura institucional, personal especializado, autonomía administrativa y la capacidad de emitir resoluciones, licencias, certificados y otros actos administrativos en sus sedes principales regionales.

3.14 Dicha situación podría conllevar a que las entidades que participan en los Centros MAC soliciten que en dicho canal de atención también se les dé un espacio para cumplir con el mandato del proyecto de ley a fin de implementar y mantener sus sedes principales regionales con capacidad resolutoria plena. Elo no sería factible de implementar en los Centros MAC dada su naturaleza de prestación de servicios a los ciudadanos, más no para atender asuntos de carácter administrativo.

3.15 Asimismo, podría conllevar a que las entidades que participan en los Centros MAC también incurran en mayores gastos ya que tendrían que estar a cargo de su sede principal regional y de su participación en el Centro MAC. Esto podría afectar el modelo de los Centros MAC que, desde el 2010 hasta la fecha, ha brindado más de 39 millones de atenciones a los ciudadanos a nivel nacional, bajo estándares de calidad adecuados.

3.16 Además, se debe tener en cuenta que cada entidad en función de las necesidades de los ciudadanos y su capacidad operativa, identifica los lugares de sus sedes administrativas; por lo que, instalar sedes administrativas en todas las regiones del país no necesariamente sería lo más eficiente, dado que el flujo de transacciones no necesariamente lo amerita.  
(...)

3.19 A la fecha, se cuenta con 234 MAC Express implementados en las plataformas de atención ciudadana de municipalidades, tambos y PIAS a nivel nacional, a través de los cuales se brindan más de 80 trámites digitalizados de 23 entidades. Con lo cual, los centros de asistencia digital previstos en el citado artículo 10 se duplicarían con el modelo de atención al ciudadano del MAC Express; ya que, como se ha señalado se brinda asistencia técnica a los ciudadanos para realizar los trámites digitalizados por las entidades. Teniendo en cuenta lo anterior, **no resultaría viable el Proyecto de Ley N.º 13642/2025-CR.**

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

4.1 El Proyecto de Ley N.º 13642/2025-CR denominado "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutoria en todas las regiones", resulta **observado** en atención a los fundamentos expuestos en el presente informe.  
(...)"

#### **Opinión de la Secretaría de Descentralización**



- 3.4. Mediante Memorando N° D000147-2026-PCM-SD, de fecha 12 de febrero de 2026, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N° 027-2026-PCM-SD-EBL, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR.

### Informe N° 027-2026-PCM-SD-EBL

#### **"III. ANÁLISIS**

(...)

#### **Observaciones al Proyecto de Ley**

(...)

10.2 *En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, consideramos importante mencionar lo siguiente:*

- A. *La falta de justificación sobre el rol fiscalizador que se le asigna a la Secretaría de Descentralización y los gobiernos regionales, así como del análisis de razonabilidad y proporcionalidad para determinar sanciones.*

*Al respecto, de la revisión a la exposición de motivos se advierte una falta de justificación para asignar el rol de fiscalizador de las disposiciones normativas del proyecto de ley a la Secretaría de Descentralización y los Gobiernos Regionales.*

*De esta manera, cabe recordar que la Secretaría de Descentralización es un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros que ostenta la calidad de autoridad técnico normativa en materia de descentralización, que asume el rol de conductor del proceso, pero que no ostenta la autoridad de órgano rector, por lo que no le correspondería asumir el rol fiscalizador.*

*Asimismo, y en el mismo sentido, los gobiernos regionales constituyen niveles de gobierno intermedios, cuyo rol responde a las demandas y necesidades de la población, en el marco de sus competencias y funciones, pero no le correspondería fiscalizar las obligaciones y sobre todo las funciones de otras entidades. De ahí que no es correcto y, menos coherente con su naturaleza, que los gobiernos regionales fiscalicen y exijan que todas las entidades del gobierno nacional mantengan oficinas con capacidad resolutoria en su jurisdicción. El proceso de descentralización exige que exista una distribución de roles y competencias entre los tres niveles de gobierno.*

*Finalmente, la propuesta normativa no justifica la determinación de sanciones y faltas, en la medida que no realiza un análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las faltas en relación a las sanciones a aplicar, conforme lo exige el Tribunal Constitucional peruano.*

- B. *La necesidad de legislar considerando una adecuada interpretación de la finalidad de la descentralización y la falta de un adecuado análisis costo – beneficio de las medidas propuestas*

*Al respecto, cabe recordar que el artículo 188 de la Constitución Política determina que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada*

*asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.*

*(...)*

*De esta manera, no debemos olvidar que la descentralización no sólo implica la creación de oficinas del gobierno nacional, sino que sobre todo constituye un proceso progresivo que debe posibilitar a la población un nivel de vida adecuado, procurando el bienestar y la realización del hombre. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que el modelo de organización del gobierno y Estado que ha adoptado nuestro país no es un fin en sí mismo, sino un medio que debe asegurar y garantizar la atención a las principales demandas de la población.*

*Por otro lado, se advierte que existe la necesidad de fortalecer la justificación de las disposiciones que propone el Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se analiza el impacto de las medidas en la economía nacional y la de los gobiernos regionales. En efecto, no se ha contemplado una evaluación del impacto económico que pueda tener la aprobación de estas medidas en la economía de los gobiernos regionales.*

*En tal sentido, advertimos la necesidad de fortalecer la exposición de motivos en relación a un adecuado análisis costo-beneficio sobre el impacto económico de las medidas normativas. No basta con señalar de manera general los beneficios esperados y listar los tipos de costo, sin indicar cuantitativamente cuánto implicaría ello y quienes deberán asumir dicha inversión.*

*Finalmente, y como ya lo hemos indicado, el proceso de descentralización nos propone la distribución de competencias y funciones, lo cual no necesariamente se reduce a la implementación de sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco y en otras capitales de departamento, conforme lo propone el proyecto de ley materia de análisis.*

*C. La obligación de hacer uso de los términos jurídicamente correctos en la mención a un determinado territorio.*

*Por último, resulta necesario que se corrija en el proyecto de ley la mención al término "región" por "departamento", toda vez que de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.*

*En ese sentido, de acuerdo al marco constitucional, la creación de las regiones se da sobre los ámbitos territoriales denominados departamentos, salvo en el caso de la provincia Constitucional del Callao. De esta manera, se sugiere cambiar los términos "región" o "regiones" por los términos "departamento" o "departamentos", en la medida que aún no existen regiones creadas*

#### **IV. CONCLUSIÓN**

*De acuerdo a lo expuesto, se advierten que el Proyecto de Ley N°13642/2025-CR que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización*

*administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones es inviable, conforme se explica en el presente informe.  
(...)"*

## **Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros**

### **Contravención a los principios de competencia y separación de poderes**

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

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

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

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

- 3.7. Por consiguiente, el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública, al encontrarse sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

- 3.8. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar y luego a la ley.

- 3.9. En la línea de lo señalado, advertimos que en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que *"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"*<sup>4</sup>. (Énfasis agregado)

- 3.10. De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.

- 3.11. Señalado lo anterior, se debe indicar que entre los diversos Principios que reconoce la norma constitucional, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

#### **"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno**

*Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.*

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico N° 6.

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

3.12. Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura<sup>5</sup>.

3.13. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala lo siguiente:

***"Artículo VI.- Principio de competencia***

*1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*

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

3.14. Siendo esto así, la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR no resulta viable, en tanto pretende imponer a las entidades del Poder Ejecutivo, organismos públicos y organismos constitucionalmente autónomos obligaciones específicas vinculadas con su organización, funcionamiento interno, distribución territorial de competencias, implementación de infraestructura, asignación de personal y prestación de servicios, aspectos que forman parte de las potestades de dirección y gestión que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo reconocen al Poder Ejecutivo y a las entidades competentes.

3.15. Dicha intervención legislativa desconoce que la determinación de la estructura organizacional, el modelo de prestación de servicios, la ubicación de dependencias administrativas y la definición de mecanismos de atención a la ciudadanía constituyen materias de gestión interna cuya conducción corresponde a cada entidad dentro del ámbito de sus competencias, conforme al marco normativo que regula la organización y funcionamiento del Estado.

3.16. El ordenamiento jurídico vigente ya prevé un marco normativo que regula la organización, estructura y funcionamiento de las entidades públicas, así como la distribución de competencias y funciones dentro del Poder Ejecutivo, correspondiendo a los sectores y entidades competentes definir las medidas organizativas necesarias para garantizar una adecuada prestación de servicios públicos, de acuerdo con sus necesidades operativas, recursos disponibles y demanda ciudadana.

3.17. En tal sentido, no corresponde que mediante una ley se imponga de manera uniforme a todas las entidades públicas la obligación de implementar sedes principales regionales con capacidad resolutoria plena en todas las capitales departamentales, ni que se establezcan mandatos específicos sobre su organización interna, recursos humanos, infraestructura, equipamiento o mecanismos de atención, prescindiendo de la naturaleza, competencias y particularidades de cada entidad.

3.18. Esta situación, de acuerdo con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, se evidencia particularmente en las disposiciones que obligan a las entidades a elaborar y aprobar planes de implementación con contenidos predeterminados, plazos específicos y prioridades territoriales previamente definidas, así como en la obligación de implementar módulos de atención itinerante

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

especializada en todo el territorio nacional, medidas que constituyen mandatos directos sobre la gestión y organización interna de las entidades públicas.

- 3.19. De igual modo, conforme a lo señalado por la Secretaría de Descentralización, la propuesta normativa asigna nuevas funciones de fiscalización, supervisión y control tanto a dicha Secretaría como a los gobiernos regionales, pese a que tales competencias no guardan correspondencia con la naturaleza ni con las funciones que actualmente les reconoce el ordenamiento jurídico vigente, alterando la distribución de competencias que caracteriza al proceso de descentralización y al funcionamiento de la Administración Pública.
- 3.20. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas sin poder delegar ni transferir sus funciones características. El Proyecto de Ley desconoce esta competencia organizativa ya atribuida por el ordenamiento vigente.
- 3.21. Siendo esto así, la propuesta normativa no resultaría viable, en tanto conforme al marco legal detallado en este informe suponer lo contrario, esto es, que el Congreso pueda determinar directamente la organización interna, la distribución territorial de dependencias, las funciones específicas, los mecanismos de atención y las decisiones de gestión de las entidades públicas comprendidas en el Proyecto de Ley, implicaría sustituir competencias que el ordenamiento jurídico atribuye al Poder Ejecutivo y a las propias entidades en el ámbito de su autonomía funcional y organizativa, lo cual supone una injerencia indebida en la esfera competencial del Poder Ejecutivo y una vulneración al Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el Principio de Competencia, establecido en el numeral 2 del Artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; por lo que, el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR **no resulta viable**.

#### **Posible iniciativa de gasto con el Proyecto de Ley**

- 3.22. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

***“Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)**”*  
(Énfasis agregado).

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

#### ***“Requisitos especiales***

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

(...)

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

(...)

*Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*

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

3.24. Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

3.25. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

3.26. Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

"(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto**, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).*

3.27. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>6</sup>, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución. Además, el Tribunal Constitucional<sup>7</sup> ha señalado lo siguiente:

*"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".*

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

- 3.28. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.29. El Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR establece la obligación de que las entidades públicas del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos implementen y mantengan sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco y en todas las capitales departamentales del país, debiendo contar para ello con infraestructura física, equipamiento tecnológico, sistemas informáticos integrados, personal especializado y recursos logísticos suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, dispone la implementación de módulos de atención itinerante, centros de asistencia digital, planes de implementación institucional y mecanismos permanentes de supervisión y seguimiento.
- 3.30. Al respecto, y en línea con lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, la propuesta normativa introduce nuevos encargos organizacionales, funcionales y presupuestales para las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación, toda vez que les impone obligaciones permanentes vinculadas a la creación e implementación de infraestructura institucional, contratación o asignación de personal especializado, provisión de equipamiento tecnológico, despliegue de servicios itinerantes y ejecución de acciones de soporte administrativo necesarias para garantizar la denominada "capacidad resolutive plena" en todas las capitales departamentales.
- 3.31. En ese sentido, considerando además que la Secretaría de Descentralización ha advertido que la exposición de motivos no contiene una evaluación suficiente del impacto económico de las medidas propuestas, ni identifica de manera objetiva el costo que implicaría su implementación o las entidades que asumirían dicho financiamiento, no resulta posible determinar la sostenibilidad financiera de las obligaciones que el Proyecto de Ley pretende imponer a las entidades públicas comprendidas en su ámbito de aplicación.
- 3.32. A ello se suma que la propia propuesta normativa prevé expresamente la asignación de recursos presupuestales adicionales para su implementación y dispone la creación de un Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco, financiado con recursos del Tesoro Público y destinado a cubrir la instalación y funcionamiento inicial de las sedes regionales de las entidades públicas, lo que evidencia que las medidas propuestas demandan recursos públicos adicionales y generan obligaciones de gasto para el Estado. Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública ha advertido que la creación de dicho fondo no se encontraría alineada con el marco normativo vigente que regula la gestión financiera del sector público, el cual prohíbe expresamente la creación de fondos de esta naturaleza.
- 3.33. En consecuencia, al establecer una medida que demanda recursos públicos para la implementación de nuevas sedes institucionales, la contratación o asignación de personal especializado, la adquisición de infraestructura y equipamiento, la implementación de centros de asistencia digital y módulos de atención itinerante, así como la creación de un fondo financiado con recursos del Tesoro Público, el Proyecto de Ley incurre en una iniciativa de gasto, lo cual resulta incompatible con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que prohíbe al Congreso de la República crear o aumentar gastos públicos, afectando el principio de equilibrio presupuestario y la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de administración de la hacienda pública. por lo que, el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR **no resulta viable.**

#### **Afectación al Principio de coherencia normativa**

3.34. Como punto de partida debemos tener en consideración la definición del Principio de Coherencia Normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 48 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC, que señala:

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

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

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

3.35. En el presente caso, el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR, al disponer la creación de nuevas obligaciones organizativas, funcionales y presupuestales para diversas entidades públicas, así como la asignación de competencias de fiscalización, supervisión y control a órganos que actualmente no cuentan con tales atribuciones, introduce modificaciones que no guardan concordancia con el marco normativo vigente que regula la organización, funcionamiento y distribución de competencias dentro del Estado.

3.36. En ese sentido, la propuesta legislativa altera la necesaria armonía normativa al incorporar funciones y responsabilidades que resultan ajenas a las competencias legalmente atribuidas a determinadas entidades públicas, generando inconsistencias entre el contenido de la propuesta y las disposiciones actualmente vigentes que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

3.37. Asimismo, la propuesta normativa presenta incompatibilidades con el marco jurídico que regula las competencias de la Secretaría de Descentralización, toda vez que le atribuye funciones de fiscalización, supervisión, control permanente y administración de un fondo especial, pese a que, conforme ha señalado la propia Secretaría de Descentralización, dicho órgano constituye una autoridad técnico-normativa en materia de descentralización y no ostenta competencias rectoras ni fiscalizadoras respecto de las entidades comprendidas en el Proyecto de Ley.

3.38. Del mismo modo, el Proyecto de Ley establece competencias de fiscalización complementaria a favor de los gobiernos regionales respecto de entidades del Gobierno Nacional, facultándolos para verificar el cumplimiento de obligaciones, exigir la implementación de oficinas con capacidad resolutoria plena y canalizar denuncias vinculadas al funcionamiento de entidades nacionales. Sin embargo, la Secretaría de Descentralización ha advertido que dicha atribución no resulta coherente con la naturaleza de los gobiernos regionales ni con la distribución de competencias que caracteriza al proceso de descentralización previsto en la Constitución y en la Ley de Bases de la Descentralización.

3.39. En esa misma línea, se advierte que la propuesta dispone la creación de un Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco financiado con recursos del Tesoro Público, pese a que, conforme ha señalado la Secretaría de Gestión Pública, el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, y el artículo 74 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público,

establecen expresamente la prohibición de crear fondos, generándose una contradicción normativa con el régimen vigente de administración financiera del sector público.

- 3.40. Adicionalmente, se observa que el Proyecto de Ley no desarrolla una adecuada articulación con mecanismos y modelos de atención ciudadana que actualmente se encuentran regulados y operativos en el ordenamiento jurídico, tales como los Centros MAC y los MAC Express, los cuales ya cumplen funciones orientadas a acercar servicios públicos a la ciudadanía. Sobre este aspecto, la Secretaría de Gestión Pública ha advertido que la implementación de nuevas sedes obligatorias y centros de asistencia digital podría generar duplicidad de funciones, superposición de estructuras y mayores costos operativos para las entidades públicas.
- 3.41. En ese contexto, la propuesta normativa no se integra de manera armónica al sistema jurídico vigente, sino que introduce disposiciones incompatibles con la distribución actual de competencias, con el régimen de organización y funcionamiento del Estado, con las reglas del sistema de administración financiera pública y con los mecanismos de atención ciudadana ya existentes, afectando la consistencia interna del ordenamiento.
- 3.42. En consecuencia, el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR quiebra la unidad sistémica del orden jurídico al introducir competencias, obligaciones, mecanismos institucionales y disposiciones presupuestales que no guardan coherencia con el marco normativo vigente que regula la descentralización, la organización del Estado, la distribución de competencias y la administración financiera pública, lo que constituye una vulneración directa al principio de coherencia normativa, por lo que, el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR **no resulta viable**.
- 3.43. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29809 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>8</sup>; del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas y el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41<sup>9</sup>;

#### <sup>8</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

##### **"Artículo 4. Ámbito de competencia"**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:

- a) Derechos Humanos.
- b) Defensa jurídica del Estado.
- c) Acceso a la justicia.
- d) Política Penitenciaria.
- e) Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones.
- f) Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
- g) Relación del Estado con entidades confesionales.
- h) Reinserción social **de las personas privadas de libertad** y de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal".

El literal h) **entra en** vigencia a la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional Penitenciario. En tanto se apruebe el Reglamento, el Instituto Nacional Penitenciario continúa siendo dirigido por los miembros del Consejo Nacional Penitenciario.

#### <sup>9</sup> Ministerio de Economía y Finanzas

Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas: *"Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional"*.

##### **Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41**

##### **Artículo 2. Jurisdicción**

El Ministerio de Economía y Finanzas ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias:

- a) Económico, financiero y fiscal;
- b) Escalas remunerativas y beneficios de toda índole en el Sector Público;
- c) Previsional público y privado en el ámbito de su competencia;
- d) Inversión pública y privada;



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000076-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación trasladó a los referido Ministerios el pedido de opinión formulado precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1. En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera no viable el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, Región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones".
- 4.2. Al contener, el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Oficio Múltiple N° D000076-2026-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación trasladó al referido Ministerio el pedido de opinión formulado precisando que las opiniones que para tal efecto se emitan sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
- 4.3. Se recomienda remitir el presente informe, así como el Informe N° D000047-2026-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública y el Informe N° 027-2026-PCM-SD-EBL de la Secretaría de Descentralización a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**JOSE LUIS ROJAS ALCOGER**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

---

e) Presupuesto público, endeudamiento público, tesorería, contabilidad, programación multianual y gestión de inversiones, gestión fiscal de los recursos humanos y abastecimiento;

f) Tributario, ingresos no tributarios, aduanero, arancelario y contrataciones públicas;

g) Armonizar la actividad económica y financiera nacional para promover su competitividad, la mejora continua de productividad y el funcionamiento eficiente de los mercados; y,

h) Las demás que se le asignen por Ley.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

A : **JUAN CARLOS PASCO HERRERA**  
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **FREDDY YVAN SAGASTEGUI CRUZ**  
SUBSECRETARIO I DE LA SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACION  
PÚBLICA  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Solicita emitir opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13642/2025-CR, Proyecto de ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones..

Referencia : a) Oficio N ° 1637-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Proveído N ° D001533-2026-SG  
c) Memorando Múltiple N ° D00004-2026-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Lima, 29 de enero de 2026

---

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

## **I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el documento de la referencia a), la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR denominado “Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones”.
- 1.2 Con el documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM traslada a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el Proyecto de Ley citado, solicitando la opinión técnica correspondiente.

## **II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA**

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado<sup>1</sup>, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo

---

<sup>1</sup> Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros ámbitos, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad, la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

- 2.2 Asimismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 70 y 71 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, la SGP constituye el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados, y, las intervenciones orientadas a que las entidades públicas mejoren su productividad y gestión interna.
- 2.3 La SGP cuenta con la Subsecretaría de Administración Pública, dentro de su estructura, la misma que tiene entre sus funciones, elaborar informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, tal como lo establece el literal b) del artículo 74 del Texto Integrado del ROF de la PCM. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al Proyecto de Ley trasladado por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

### III. ANÁLISIS

#### A. **Contenido del Proyecto de Ley**

- 3.1 El Proyecto de Ley consta de diecisiete (17) artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, una Única Disposición Complementaria Transitoria, tres (3) Disposiciones Complementarias Modificatorias, entre los que destacan:
- (i) El **objeto** del Proyecto de Ley es establecer la obligatoriedad de que las entidades públicas del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos instalen y mantengan sus sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, en igualdad de condiciones con las demás capitales regionales del país, garantizando así la efectiva descentralización administrativa y el acceso equitativo de todos los ciudadanos a los servicios públicos esenciales en sus respectivos territorios. (Artículo 1)
  - (ii) **Obligatoriedad e instalación de sedes principales con capacidad resolutive:** Las entidades comprendidas en el artículo 2 de la presente Ley se encuentran obligadas a instalar, implementar y mantener en funcionamiento permanente sus respectivas sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, así como en cada una de las capitales de las veinticuatro regiones restantes del territorio nacional. Estas sedes deberán estar dotadas de la infraestructura física adecuada, el equipamiento tecnológico necesario, los sistemas informáticos integrados, el personal profesional especializado y suficiente, y los recursos logísticos y presupuestales indispensables para brindar servicios públicos de calidad y resolver los procedimientos administrativos en los plazos establecidos por la normatividad vigente. (Artículo 4)
  - (iii) **Prohibición de oficinas sin capacidad resolutive:** Queda expresamente prohibida la instalación, funcionamiento o mantenimiento de oficinas regionales que operen únicamente como mesas de partes, puntos de recepción documental, centros de derivación de expedientes o dependencias sin facultades resolutive efectivas. Las entidades no podrán bajo ninguna circunstancia limitar las funciones de sus oficinas regionales a la simple recepción de solicitudes para su posterior derivación a otras sedes. (Artículo 5)
  - (iv) **Servicios mínimos garantizados en cada sede regional:** Las entidades comprendidas en la presente Ley deberán garantizar obligatoriamente en cada capital regional, como mínimo, los siguientes servicios: (i) Recepción, evaluación, trámite y resolución definitiva de todas las solicitudes, peticiones y recursos administrativos de su competencia. (ii) Emisión inmediata de certificados, constancias, licencias, permisos y demás documentos propios

- de su especialidad. (iii) Provisión de orientación técnica especializada y asesoría legal gratuita a los administrados. (iv) Desarrollo de actividades de fiscalización, supervisión, control y seguimiento dentro de su ámbito territorial de competencia. (v) Resolución de recursos administrativos impugnativos en todas las instancias que correspondan según su organización interna. (vi) Cobranza y recaudación de tasas, derechos, multas y demás conceptos tributarios o no tributarios de su competencia. (vii) Atención, investigación y resolución definitiva de denuncias, reclamos y quejas presentadas por los ciudadanos. (Artículo 6)
- (v) **Implementación prioritaria en la región Pasco:** En reconocimiento a la situación de desventaja histórica que ha enfrentado la región Pasco en cuanto al acceso a servicios especializados, y considerando que sus ciudadanos han debido trasladarse sistemáticamente a las regiones de Huánuco, Cusco o al departamento de Lima para realizar trámites administrativos básicos, las entidades comprendidas en la presente Ley deberán priorizar de manera absoluta la implementación de sus sedes principales regionales en la capital de Cerro de Pasco dentro del plazo máximo e improrrogable de seis meses contados desde la publicación del reglamento de la presente Ley. (Artículo 7)
- (vi) **Plan de implementación:** Las entidades sujetas a la presente Ley deberán elaborar y aprobar un Plan de Implementación Integral que contenga, como mínimo: (a) Diagnóstico detallado de la situación actual de sus oficinas en cada región, incluyendo un análisis específico de las deficiencias existentes en la región Pasco. (b) Identificación precisa de objetivos, metas cuantificables y resultados esperados a corto, mediano y largo plazo. (c) Cronograma detallado de implementación que priorice la región Pasco y establezca plazos máximos para las demás regiones. (d) Determinación específica de los recursos humanos, técnicos, logísticos y presupuestales requeridos para cada sede regional. (e) Diseño de indicadores de seguimiento, evaluación y control de la implementación. (f) Medidas de contingencia para superar eventuales dificultades en el proceso. El Plan de Implementación deberá ser aprobado por el titular de la entidad y remitido a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros dentro del plazo improrrogable de noventa días calendario contados desde la publicación del reglamento de la presente Ley. (Artículo 8)
- (vii) **Implementación de módulos de atención itinerante:** Las entidades sujetas a la presente Ley deberán implementar y operar módulos de atención itinerante especializada que se desplacen de manera regular y programada a todas las provincias de cada región, priorizando aquellas localidades que presenten mayores dificultades de acceso geográfico a las capitales regionales. Estos módulos itinerantes deberán estar dotados de tecnología móvil avanzada, sistemas informáticos integrados con capacidad de conectividad satelital, personal técnico facultado con plenos poderes para resolver procedimientos administrativos, y todos los recursos materiales necesarios para tramitar y resolver solicitudes de manera inmediata e in situ. (Artículo 11)
- (viii) **Órgano rector de fiscalización y control:** La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros constituye el órgano rector encargado de fiscalizar, supervisar y verificar el cumplimiento efectivo de todas las obligaciones establecidas en la presente Ley, ejerciendo funciones de seguimiento permanente, evaluación periódica y control posterior de la implementación y funcionamiento de las sedes regionales con capacidad resolutoria. (Artículo 13)
- (ix) **Competencias de fiscalización de los gobiernos regionales:** Los gobiernos regionales ejercen competencias de fiscalización complementaria dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, estando facultados para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley por parte de todas las entidades públicas que operen en su ámbito regional, recibir y canalizar denuncias ciudadanas sobre deficiencias en la prestación de servicios, y presentar informes semestrales ante la Secretaría de Descentralización sobre el estado de implementación en su jurisdicción. (Artículo 14)
- (x) **Fondo especial para implementación prioritaria en Pasco:** Se crea el Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco, el cual será administrado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y estará destinado exclusivamente a financiar la instalación acelerada y el funcionamiento inicial de las sedes principales regionales de todas las entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco. Este Fondo se constituirá con recursos del Tesoro Público asignados específicamente para este propósito en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. (Artículo 17)

El Proyecto de Ley fue presentado ante el Congreso de la República el día 29.12.2025 y, con fecha 31.12.2025 se envía a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. A la fecha, se encuentra en "estudio de comisión", conforme al artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13642>

## B. Opinión sobre el Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley tiene por objeto **establecer la efectiva descentralización administrativa** mediante la obligación de que las entidades del Poder Ejecutivo, los organismos públicos descentralizados y los organismos constitucionalmente autónomos **instalen y mantengan sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco**, en igualdad de condiciones con las demás capitales regionales del país (art. 1). Para ello, se establece la **obligatoriedad de implementar sedes con infraestructura, personal y recursos suficientes** en todas las capitales regionales (art. 4), así como la **prohibición expresa de oficinas sin capacidad resolutive**, que se limiten a funciones meramente documentales (art. 5). Asimismo, se garantiza la prestación de **servicios mínimos obligatorios**, entre los que destacan la resolución integral de procedimientos administrativos, la emisión de actos administrativos, la atención de denuncias y la fiscalización en el ámbito territorial correspondiente (art. 6).

Las entidades deberán priorizar la **implementación de sus sedes principales regionales en Cerro de Pasco en un plazo máximo de seis meses**, atendiendo a la situación de desventaja histórica de la región (art. 7), debiendo para tal efecto aprobar un **Plan de Implementación Integral** con diagnóstico, metas, cronograma, recursos e indicadores de seguimiento (art. 8). De forma complementaria, se dispone la **implementación de módulos de atención itinerante** en provincias con mayores dificultades de acceso (art. 11). La **fiscalización y supervisión** del cumplimiento de la Ley estará a cargo de la Secretaría de Descentralización de la PCM, con competencias complementarias de los gobiernos regionales (arts. 13 y 14), y se crea un **Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco**, financiado con recursos del Tesoro Público, destinado a asegurar la instalación y funcionamiento inicial de las sedes regionales (art. 17).

- 3.3 En principio corresponde señalar que, el Proyecto de Ley, al imponer la **obligación general a todas las entidades del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos de instalar y mantener sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en todas las capitales regionales**, y de manera prioritaria en la capital de Cerro de Pasco (arts. 1, 4 y 7), introduce **nuevos encargos organizacionales, funcionales y presupuestales** que inciden directamente en la estructura, funcionamiento y gestión interna de dichas entidades. Tales disposiciones configuran medidas de naturaleza organizativa que, conforme al artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, deben sujetarse al marco normativo que regula la organización y funcionamiento del Estado, en particular a la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).
- 3.4 Ahora bien, el Proyecto de Ley **atribuye a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros funciones de fiscalización, supervisión y verificación permanente del cumplimiento efectivo de todas las obligaciones establecidas en la presente Ley**, así como la **administración de un Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco** (arts. 13 y 17), ampliando de manera expresa sus funciones. Dichos encargos no se encuentran previstos de forma expresa en el marco normativo vigente que regula las funciones de la PCM y de la citada Secretaría, por lo que su incorporación mediante ley ordinaria podría **desnaturalizar el principio de competencia y la distribución funcional establecida en la LOPE**, sin que se advierta una adecuada articulación con las competencias rectoras de los sectores involucrados.

En este extremo, cabe advertir que el artículo 23 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, prevé que las **disposiciones organizativas** "establecen la organización de la entidades, órganos y unidades orgánicas a las cuales se dirigen, precisando las competencias, atribuciones, facultades o funciones que les corresponden", agregando que "estas disposiciones se rigen por las normas que regulan la

estructura, funcionamiento y organización del Estado". **Es decir, las normas de organización deben sujetarse a las leyes orgánicas que regulan las competencias y funciones de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentra la LOPE.**

De esta manera, la conducción asignada a los ministerios en virtud de los citados artículos 22 y 25 de la LOPE debe ser concordante con lo dispuesto en la **Constitución Política del Perú**, en el extremo referido a que: (i) "La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo" (artículo 119 de la Constitución); y, (ii) "El Presidente de la República puede encomendar a un ministro que, con retención de su cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve" (artículo 127 de la Constitución).

Asimismo, corresponde advertir que lo dispuesto en la propuesta bajo análisis no se encontraría alineado con el marco normativo vigente, en tanto el **artículo 22 del Decreto Legislativo N.º 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería**, así como el **artículo 74 del Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público**, establecen de manera expresa la prohibición de crear fondos. En tal sentido, la adopción de disposiciones que directa o indirectamente conlleven a la creación o habilitación de fondos podría configurar un incumplimiento de la normativa que regula la gestión financiera del sector público.

- 3.5 Adicionalmente, el Proyecto de Ley **establece un mandato imperativo a las entidades públicas a elaborar, aprobar y remitir un Plan de Implementación Integral**, con contenidos mínimos detallados, plazos perentorios y priorización territorial específica (art. 8), así como a **implementar módulos de atención itinerante especializada en todas las provincias** (art. 11). Estas disposiciones constituyen **mandatos directos de gestión y organización interna**, que corresponden exclusivamente al Poder Ejecutivo, conforme al artículo
- 3.6 Corresponde precisar que la imposición de **obligaciones uniformes de instalación de sedes con capacidad resolutive plena para todas las entidades**, con independencia de su naturaleza, funciones sustantivas o modelo de prestación de servicios, podría **afectar** la conducción sectorial que la Constitución y la LOPE reconocen a los ministros en los asuntos de su competencia. En ese sentido, el Proyecto de Ley **resulta observado** por los argumentos expuestos.
- 3.7 Sin perjuicio de lo anterior, considerando que el contenido del **Proyecto de Ley** se encuentra vinculado al **ámbito funcional de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas** se recomienda **solicitar su opinión técnica**, a fin de recabar la respectiva **evaluación**, en observancia de los **principios de competencia y organización**.

### **C. Opinión de la Subsecretaría de Calidad de Servicios<sup>3</sup>:**

- 3.8 La Subsecretaría de Calidad de Servicios de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros señala que, el objeto del proyecto de Ley es establecer la obligatoriedad de que las entidades públicas del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos **instalen y mantengan sus sedes principales regionales con capacidad resolutive plena** en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, en igualdad de condiciones con las demás capitales regionales del país.

---

<sup>3</sup> La Subsecretaría de Calidad de Servicios emitió opinión mediante correo electrónico de fecha 23 de enero.

- 3.9 De acuerdo con el artículo 3 del proyecto de ley, se entiende por capacidad resolutive plena la facultad técnica, administrativa y legal que poseen las oficinas regionales para tramitar, instruir, evaluar y resolver de manera definitiva y completa todos los procedimientos administrativos propios de la competencia de la entidad, incluida la emisión de resoluciones administrativas, certificados, constancias, licencias, permisos, autorizaciones y demás documentos de su especialidad, sin requerir derivación, consulta o validación de expedientes hacia otras sedes regionales o hacia la sede central de la entidad.
- 3.10 Respecto de ello, es necesario precisar previamente que se tiene previsto la implementación y operación de un Centro MAC en la capital de la región de Cerro de Pasco, en la que, con ese objetivo la PCM cuenta con un Proyecto de Inversión aprobado y registrado en el MEF, contándose además con un terreno afectado en uso a favor de la PCM.
- 3.11 El modelo de operación de los Centros MAC (canal de atención presencial de la Plataforma MAC) opera bajo un modelo de atención multiservicios, orientado a la prestación de servicios y trámites de distintas entidades de los tres niveles de gobierno en un mismo espacio físico. La operación de los Centros MAC se regula por las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1211 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 090-2019-PCM, que constituyen las normas especializadas en dicha materia.
- 3.12 En el caso de los Centros MAC, la PCM como entidad administradora asume los gastos de operación y mantenimiento de dichos centros (tales como, gastos de alquiler de local, servicios de limpieza y seguridad, luz y agua); mientras que, las entidades participantes asumen los costos de su personal (asesores de servicios) que brinda atención a la ciudadanía en los módulos que le han sido asignados en los Centros MAC.
- 3.13 La participación de dichas entidades en los Centros MAC no implica que estas deban instalar sedes propias con facultad técnica, administrativa y legal plena en dichos Centros MAC; como lo prevé el proyecto de ley. Lo dispuesto por el proyecto de ley conlleva a que las entidades cuenten con una infraestructura institucional, personal especializado, autonomía administrativa y la capacidad de emitir resoluciones, licencias, certificados y otros actos administrativos en sus sedes principales regionales.
- 3.14 Dicha situación podría conllevar a que las entidades que participan en los Centros MAC soliciten que en dicho canal de atención también se les dé un espacio para cumplir con el mandato del proyecto de ley a fin de implementar y mantener sus sedes principales regionales con capacidad resolutive plena. Elo no sería factible de implementar en los Centros MAC dada su naturaleza de prestación de servicios a los ciudadanos, más no para atender asuntos de carácter administrativo.
- 3.15 Asimismo, podría conllevar a que las entidades que participan en los Centros MAC también incurran en mayores gastos ya que tendrían que estar a cargo de su sede principal regional y de su participación en el Centro MAC. Esto podría afectar el modelo de los Centros MAC que, desde el 2010 hasta la fecha, ha brindado más de 39 millones de atenciones a los ciudadanos a nivel nacional, bajo estándares de calidad adecuados.
- 3.16 Además, se debe tener en cuenta que cada entidad en función de las necesidades de los ciudadanos y su capacidad operativa, identifica los lugares de sus sedes administrativas; por lo que, instalar sedes administrativas en todas las regiones del país no necesariamente sería lo más eficiente, dado que el flujo de transacciones no necesariamente lo amerita.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

- 3.17 Por otro lado, en el artículo 10 del proyecto de ley se señala que las entidades públicas, en coordinación y colaboración técnica con los gobiernos regionales y locales de su jurisdicción, deberán implementar centros de asistencia digital debidamente equipados en cada capital provincial del país, priorizando aquellas provincias con mayores índices de brecha digital y mejores niveles de conectividad.
- 3.18 Sobre el particular, el canal de atención mixto MAC Express de la Plataforma MAC (regulada por el Decreto Legislativo N° 1211 y su Reglamento) es un modelo de atención al ciudadano que tiene la finalidad de acercar los servicios del Estado, facilitando el acceso a trámites que las entidades públicas han digitalizado total o parcialmente. Este modelo, está soportado en un medio digital e instalado en un espacio físico existente en una entidad pública, a través del cual los ciudadanos pueden acceder para la orientación y/o trámite, donde un asesor de la plataforma les brinda atención presencial.
- 3.19 A la fecha, se cuenta con 234 MAC Express implementados en las plataformas de atención ciudadana de municipalidades, tambos y PIAS a nivel nacional, a través de los cuales se brindan más de 80 trámites digitalizados de 23 entidades. Con lo cual, los centros de asistencia digital previstos en el citado artículo 10 se duplicarían con el modelo de atención al ciudadano del MAC Express; ya que, como se ha señalado se brinda asistencia técnica a los ciudadanos para realizar los trámites digitalizados por las entidades. Teniendo en cuenta lo anterior, **no resultaría viable el Proyecto de Ley N.º 13642/2025-CR.**

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 4.1. El Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR denominado "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones", resulta **observado** en atención a los fundamentos expuestos en el presente informe.
- 4.2. Se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicite la opinión técnica a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, por encontrarse dentro de sus competencias.
- 4.3. De mediar conformidad con lo expresado en el análisis desarrollado, se recomienda remitir el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**FREDDY YVAN SAGASTEGUI CRUZ**  
SUBSECRETARIO I DE LA SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACION PÚBLICA  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 12 de febrero de 2026

## INFORME N° 027-2026-PCM-SD-EBL

A : **MARY ROJAS CUESTA**  
SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN  
SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN

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

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N°13642/2025-CR que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones.

Fecha Elaboración: Lima, 12 de febrero de 2026

---

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N°13642/2025-CR que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio N° 1637-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N°13642/2025-CR que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones.

2. A través del Memorando Múltiple N° D000004-2026-PCM-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

### II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
3. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 y sus modificatorias
4. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

### III. ANÁLISIS

#### **Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica**

1. De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 96 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

#### **Contenido del Proyecto de Ley**

2. El Proyecto de Ley materia de análisis contiene diecisiete (17) artículos, tres (03) disposiciones complementarias finales, una (01) única disposición complementaria final y tres (03) disposiciones complementarias modificatorias con el objeto de establecer la obligatoriedad de que las entidades públicas del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y organismos constitucionalmente autónomos instalen y mantengan sus sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, en igualdad de condiciones con las demás capitales regionales del país, garantizando así la efectiva descentralización administrativa y el acceso equitativo de todos los ciudadanos a los servicios públicos esenciales en sus respectivos territorios.

3. Así, en el artículo 4 de la propuesta normativa se indica que las entidades comprendidas en el artículo 2 de la presente Ley se encuentran obligadas a instalar, implementar y mantener en funcionamiento permanente sus respectivas sedes principales regionales con capacidad resolutive plena en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, así como en cada una de las capitales de las veinticuatro regiones restantes del territorio nacional. Estas sedes deberán estar dotadas de la infraestructura física adecuada, el equipamiento tecnológico necesario, los sistemas informáticos integrados, el personal profesional especializado y suficiente, y los recursos logísticos y presupuestales indispensables para brindar servicios públicos de calidad y resolver los procedimientos administrativos en los plazos establecidos por la normatividad vigente.

4. Asimismo, en el artículo 9 del proyecto de ley se señala que las entidades públicas comprendidas en la presente Ley deberán desarrollar e implementar progresivamente plataformas tecnológicas y sistemas digitales robustos que permitan a los ciudadanos realizar trámites administrativos a través de medios electrónicos con plena validez jurídica, garantizando la seguridad, confidencialidad e integridad de la información procesada. La implementación de herramientas de gobierno digital no exime en modo alguno a las entidades del cumplimiento de la obligación de mantener oficinas físicas con capacidad resolutive plena en cada capital regional, debiendo garantizarse la complementariedad e interoperabilidad entre los servicios digitales y la atención presencial.

5. De otro lado, en el artículo 13 de la propuesta normativa se indica que la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros constituye el órgano rector encargado de fiscalizar, supervisar y verificar el cumplimiento efectivo de todas las obligaciones establecidas en la presente Ley por parte de todas las entidades públicas que operen en su ámbito regional, recibir y canalizar denuncias ciudadanas sobre deficiencias en la prestación de servicios, y presentar informes semestrales ante la Secretaría de Descentralización sobre el estado de implementación en su jurisdicción.

6. A su vez, en el artículo 14 del proyecto de ley se manifiesta que los gobiernos regionales ejercen competencias de fiscalización complementaria dentro sus respectivas jurisdicciones territoriales, estando facultados para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley por parte de todas las entidades públicas que operen en su ámbito regional, recibir y canalizar denuncias ciudadanas sobre deficiencias en la prestación de servicios, y presentar informes semestrales ante la Secretaría de Descentralización sobre el estado de implementación en su jurisdicción.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

7. Por otra parte, en el artículo 17 de la propuesta normativa se determina la creación del Fondo Especial de Implementación Prioritaria para la región Pasco, el cual será administrado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y estará destinado exclusivamente a financiar la instalación acelerada y el funcionamiento inicial de las sedes principales regionales de todas las entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco. Este Fondo se constituirá con recursos del Tesoro Público asignados específicamente para este propósito en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

8. Además, en las disposiciones complementarias finales del proyecto de ley se indica que el Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo de sesenta días calendario; las entidades públicas deberán implementar las sedes principales regionales con capacidad resolutive plena según el siguiente cronograma obligatorio: región Pasco en un plazo máximo de seis meses contados desde la publicación del reglamento; regiones amazónicas y de sierra con índices de desarrollo humano por debajo del promedio nacional en un plazo máximo de doce meses; y las demás regiones en un plazo máximo de dieciocho meses; y La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros presentará ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República informes trimestrales sobre el avance en la implementación de la presente Ley, con énfasis particular en el progreso alcanzado en la región Pasco.

9. Finalmente, en las disposiciones complementarias modificatorias de la propuesta normativa se señala, en primer lugar, incorporar los numerales 10.7 y 10.8 al artículo 10 de la Ley 27783 con el siguiente texto:

*"10.7 Todas las entidades públicas del gobierno nacional deberán mantener oficinas regionales con capacidad resolutive plena en cada capital regional del país, quedando expresamente prohibida la derivación sistemática de trámites entre oficinas de una misma entidad por ausencia de facultades resolutive."*

*"10.8 Las regiones que históricamente han enfrentado situaciones de postergación o desatención en cuanto al acceso a servicios públicos especializados, como es el caso de la región Pasco, tendrán prioridad absoluta en la implementación de oficinas con capacidad resolutive de todas las entidades públicas del Estado."*

En segundo lugar, la incorporación del literal p) al artículo 35 de la Ley de Bases de Descentralización con el siguiente texto: *"p) Fiscalizar y exigir que todas las entidades públicas del gobierno nacional mantengan oficinas con capacidad resolutive plena en su jurisdicción regional, pudiendo solicitar la intervención de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros ante situaciones de incumplimiento que afecten el acceso ciudadano a servicios públicos esenciales."*

En tercer lugar, modificar el literal i) del artículo 36 de la Ley de Bases de Descentralización, quedando redactado de la siguiente manera: *"i) Fiscalización del cumplimiento efectivo de la capacidad resolutive de las entidades públicas que operan en su jurisdicción y elaboración de informes semestrales sobre el estado de la descentralización administrativa en su ámbito territorial."*

### **Observaciones al Proyecto de Ley**

10. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, hemos advertido las siguientes observaciones:

10.1. La importancia de tener en cuenta la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar en el marco del principio de cooperación. Al respecto, cabe recordar que, a partir del artículo



43 de la Constitución Política, el Tribunal Constitucional<sup>1</sup> ha reconocido el principio de cooperación, señalando que *"las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales. De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional" el cual, además del respecto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política"*.

De esta manera, en mérito a este principio se desprende la necesaria colaboración y coordinación entre los poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos para el ejercicio de sus competencias y funciones, lo cual, sin duda, incluye la facultad legislativa que corresponde al Congreso de la República, más aún si el ejercicio de dicha facultad tendrá efectos sobre las competencias de otros poderes y niveles de gobierno.

En tal sentido, consideramos importante y necesario que, en el ejercicio de la facultad legislativa, se pueda tener en cuenta la opinión de otras entidades públicas que estén directamente relacionadas con las materias a legislar. Así, en el caso de la presente propuesta normativa, consideramos importante, principalmente, la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como del Ministerio de Economía y Finanzas.

Así, la Secretaría de Gestión Pública, en su calidad de órgano rector en materia de modernización y organización del Estado, deberá evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa considerando los principios de organización y competencia que regula la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas debe revisar si la posibilidad de crear un Fondo especial para implementación prioritaria en Pasco es contraria al artículo 74 del Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Presupuesto Público que prohíbe la creación de fondos.

10.2. En relación a las competencias de la Secretaría de Descentralización, consideramos importante mencionar lo siguiente:

- A) La falta de justificación sobre el rol fiscalizador que se le asigna a la Secretaría de Descentralización y los gobiernos regionales, así como del análisis de razonabilidad y proporcionalidad para determinar sanciones.

Al respecto, de la revisión a la exposición de motivos se advierte una falta de justificación para asignar el rol de fiscalizador de las disposiciones normativas del proyecto de ley a la Secretaría de Descentralización y los Gobiernos Regionales.

De esta manera, cabe recordar que la Secretaría de Descentralización es un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros que ostenta la calidad de autoridad técnico normativa en materia de descentralización, que asume el rol de conductor del proceso, pero que no ostenta la autoridad de órgano rector, por lo que no le correspondería asumir el rol fiscalizador.

Asimismo, y en el mismo sentido, los gobiernos regionales constituyen niveles de gobierno intermedios, cuyo rol responde a las demandas y necesidades de la población, en el marco de sus competencias y funciones, pero no le correspondería fiscalizar las obligaciones y sobre todo las funciones de otras entidades. De ahí que no es correcto y, menos coherente con su naturaleza, que los gobiernos regionales fiscalicen y exijan que todas las entidades del gobierno nacional mantengan oficinas con capacidad resolutoria en su jurisdicción. El proceso de descentralización exige que exista una distribución de roles y competencias entre los tres niveles de gobierno.

---

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2021-PI. Fundamento Jurídico N° 66



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Finalmente, la propuesta normativa no justifica la determinación de sanciones y faltas, en la medida que no realiza un análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las faltas en relación a las sanciones a aplicar, conforme lo exige el Tribunal Constitucional peruano.

- B) La necesidad de legislar considerando una adecuada interpretación de la finalidad de la descentralización y la falta de un adecuado análisis costo – beneficio de las medidas propuestas

Al respecto, cabe recordar que el artículo 188 de la Constitución Política determina que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

A su vez, el Tribunal Constitucional<sup>2</sup> ha tenido la oportunidad de señalar que *“el proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de gobierno y esto no debilita al Estado; por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias delegando atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano”*.

A partir de ello, precisa que *“la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado”*

Asimismo, concluye que *“dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de Gobierno distintos a los que integran la estructura del Gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad”*.

De esta manera, no debemos olvidar que la descentralización no sólo implica la creación de oficinas del gobierno nacional, sino que sobre todo constituye un proceso progresivo que debe posibilitar a la población un nivel de vida adecuado, procurando el bienestar y la realización del hombre. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que el modelo de organización del gobierno y Estado que ha adoptado nuestro país no es un fin en sí mismo, sino un medio que debe asegurar y garantizar la atención a las principales demandas de la población.

Por otro lado, se advierte que existe la necesidad de fortalecer la justificación de las disposiciones que propone el Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se analiza el impacto de las medidas en la economía nacional y la de los gobiernos regionales. En efecto, no se ha contemplado una evaluación del impacto económico que pueda tener la aprobación de estas medidas en la economía de los gobiernos regionales.

En tal sentido, advertimos la necesidad de fortalecer la exposición de motivos en relación a un adecuado análisis costo-beneficio sobre el impacto económico de las medidas normativas. No basta con señalar de manera general los beneficios esperados y listar los tipos de costo, sin indicar cuantitativamente cuánto implicaría ello y quienes deberán asumir dicha inversión.

Finalmente, y como ya lo hemos indicado, el proceso de descentralización nos propone la distribución de competencias y funciones, lo cual no necesariamente se reduce a la implementación de sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco y en otras capitales de departamento, conforme lo propone el proyecto de ley materia de análisis.

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional peruano. Sentencia recaída en el expediente N° 0011-2018-PI/TC. Caso Poder Ejecutivo c. Gobierno Regional de Ucayali. Fundamentos Jurídicos 22 y ss.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

- C) La obligación de hacer uso de los términos jurídicamente correctos en la mención a un determinado territorio.

Por último, resulta necesario que se corrija en el proyecto de ley la mención al término "región" por "departamento", toda vez que de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política<sup>3</sup>, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

En ese sentido, de acuerdo al marco constitucional, la creación de las regiones se da sobre los ámbitos territoriales denominados departamentos, salvo en el caso de la provincia Constitucional del Callao. De esta manera, se sugiere cambiar los términos "región" o "regiones" por los términos "departamento" o "departamentos", en la medida que aún no existen regiones creadas

#### IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se advierten que el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones es inviable, conforme se explica en el presente informe.

#### V. RECOMENDACIÓN

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**EDSON JENNS BERRÍOS LLANCO**  
ASESOR  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

---

<sup>3</sup> Capítulo XIV del Título V de la Constitución Política modificado por Ley de Reforma Constitucional N° 27680, publicado el 06 de marzo de 2002



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

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

Señor (a):

**ROGER PAVLETICH VIDAL RAMOS**  
Secretario General  
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

**ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA**  
Secretaria General  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR.  
Referencia : a) Oficio N° 1637-2025-2026-CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° D000229-2026-PCM-OGAJ  
Expediente 2026-0005662

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR, "Ley que establece la obligatoriedad de las sedes principales de las diversas entidades públicas en la capital de Cerro de Pasco, región Pasco, y fortalece la descentralización administrativa con oficinas de capacidad resolutive en todas las regiones".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13642/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES**  
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

EXPEDIENTE: «2026-0005662»



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

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>

Código de Verificación: 0159 6505 5041 8217

**¡EL PERÚ A TODA  
MÁQUINA!**