



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
Periodo Anual de Sesiones 2021 – 2022



Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de Ley 199/2021-CR** del grupo parlamentario Acción Popular por iniciativa del congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Octava Sesión Extraordinaria, celebrada el martes 3 de mayo de 2022, del período de sesiones 2021 – 2022, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **aprobar** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 0199/2021-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas: Auristela Ana Obando Morgan, Rosío Torres Salinas, Silvana Emperatriz Robles Araujo, Lucinda Vásquez Vela, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Martha Lupe Moyano Delgado, Nilza Merly Chacón Trujillo, Raúl Huamán Coronado, Karol Ivette Paredes Fonseca, Idelso Manuel García Correa y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

El voto en Abstención de los congresistas: Alfredo Pariona Sinche, Américo Gonza Castillo y Esdras Ricardo Medina Minaya.

La Comisión en su Octava Sesión Extraordinaria efectuada el martes 3 de mayo de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 0199/2021-CR, fue presentado a trámite 15 de setiembre de 2021 y remitido el 21 de setiembre de 2021 mediante decreto de envío a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, como segunda.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 199/2021-CR tiene por objeto modificar el artículo 8 de la Ley 31075 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, con la finalidad de crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios; así como crear el Programa Nacional de Desarrollo Económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Para tal efecto se plantea (artículo 2) incluir en el mencionado artículo 8, referido a la Estructura Orgánica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el siguiente texto:

"La Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Andinos Indígenas u Originarios es el órgano rector, adscrito al despacho ministerial, especializado en promover, implementar, monitorear la organización, gestión y desarrollo sostenible de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

La función de la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios es:

- a. Contribuir en la solución de controversias en la gestión y apoyar en la recuperación del valor ancestral de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios, vinculados con la asociatividad, su desarrollo y bienestar común.
- b. Generar políticas, programas y proyectos, priorizando la inclusión de técnicas y



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

tecnología en crianza y producción agraria-ecológica, priorizando conducta y saberes ancestrales de las comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios."

Se plantea igualmente (artículo 3) la creación del Programa Nacional de Desarrollo Económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios, a cargo de la Dirección General antes señalada en el artículo 8, con las siguientes características:

- Su objetivo es el diseño, planificación y gestión del Desarrollo Integral; concluyendo con el saneamiento físico legal de las tierras y la georreferenciación de los planos conjuntos, sobre la base de lo avanzado y potenciar los alcances de la RM 0042-2021-MIDAGRI.
- Su finalidad es subsidiar el saneamiento físico legal y la georreferenciación de las tierras de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios, generar proyectos de desarrollo adecuados que pueda contribuir con el buen vivir y el bienestar económico de las familias comuneras y pequeños productores agrarios.
- Se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio y promueve la participación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y del Ministerio de Justicia y Derechos humanos.

Las disposiciones complementarias se refieren a la reglamentación e implementación de lo dispuesto, así como la derogación de las normas que se opongan.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 17658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Reglamento del Congreso de la República



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

4.1 Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

La opinión remitida por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego mediante el Of. 1771-2021-MINAGRI-SG que incluye el informe 1577-2021-MIDARI-SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica y que consolida la opinión del Sector. El informe concluye que la iniciativa legislativa no es viable

En primer lugar, la Dirección General de Planeamiento y Presupuesto señala:

- *Las leyes de organización y funciones, establecen la estructura básica de los ministerios; el Reglamento de Organización y funciones, es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad y contiene las competencias y funciones generales de esta, las funciones específicas de sus unidades de organización (órganos y unidades orgánicas) así como sus relaciones de dependencia.*

Las leyes de organización y funciones no comprenden la creación de unidades de organización específica, tales como Direcciones Generales, Direcciones, Oficinas, entre otra, ni la creación de programas, proyectos especiales o unidades ejecutoras. La creación del programa propuesto, debe considerarse que los Programas son creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio u organismo público, mediante decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros.

- *Se debe considerar que mediante RM 080-2021-MIDAGRI se aprobó el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIDAGRI, el cual considera en su estructura orgánica una unidad de organización encargada de la promoción del desarrollo agrario de las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas u originarios, denominada Dirección de Comunidades Campesinas Nativas y de Gestión Social, dependiente de la Dirección General de Gestión Territorial.*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

En segundo lugar, la Oficina General de Asesoría Jurídica, añade:

- *En concordancia con lo dispuesto por la LOPE el artículo 31 del DS 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, los ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo y los Programas se crean mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*

4.2 Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio D2792-2021-PCM-SG, se remite opinión de PCM

El D000264-2021-PCM-SSAP de la Subsecretaría de Administración Pública emite opinión sobre la iniciativa y concluye que resulta inviable por las siguientes razones:

" a) La creación de órganos de línea en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo, la cual se materializa en su ROF y se aprueba mediante norma emitida en el ámbito de competencia de dicho Poder del Estado, vía decreto supremo, de conformidad con lo desarrollado en la LOPE; por tanto, el Congreso de la República no tiene competencia para crear el órgano denominado "Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios" al interior del MIDAGRI.

b) La LOPE establece que los Programas son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; por lo que, no corresponde al Congreso de República crear, vía Ley, el Programa de Desarrollo Económico Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios en el ámbito del MIDAGRI.

c) De pretender, el Congreso vía el Proyecto de Ley, aprobar la creación del citado órgano de línea y Programa propuestos, vulneraría el Principio de separación de poderes regulado en la Constitución Política del Perú, más aún si con dicha actuación se le restringiría al Poder Ejecutivo su libertad de acción para que este



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

determine la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga, encontrándose habilitado legalmente para que lo realice mediante norma emitida en el ámbito de su competencia (decreto supremo).

d) Las funciones asignadas al órgano de línea y al Programa propuesto en el Proyecto de Ley se duplican con las asignadas a la Dirección General de Gestión Territorial y Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural que forman parte de la estructura vigente del MIDAGRI, lo cual contraviene los principios y criterios que rigen la organización y estructura del Estado, contenidos en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la LOPE y los Lineamientos [Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM].

e) La propuesta de creación de la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de Desarrollo Económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios en el ámbito del MIDAGRI, que forma parte del Poder Ejecutivo, que plantea el Proyecto de Ley, configura una iniciativa que implica gasto público que infringe la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de La República."

El D001583-2021-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de PCM, precisa en dos aspectos importantes:

" 3.11 En consecuencia, de conformidad con lo señalado por la Secretaria de Gestión Pública, el Proyecto de Ley N° 00199/2020-CR, no resultaría viable, en tanto que, la creación de la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa Nacional de Desarrollo Económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego son acciones que corresponden al Poder Ejecutivo conforme al marco legal citado precedentemente; por lo que, la propuesta vulnera el Principio de Separación de Poderes."



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

" 3.18 En este orden, y en concordancia con lo señalado por la Secretaria de Gestión Pública lo planeado en el Proyecto de Ley N° 00199/2021-CR, resulta no viable, dado que la implementación de la nueva Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y del Programa Nacional de Desarrollo Económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, requerirá recursos del Poder Ejecutivo y el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gasto público."

V. ANALISIS DE LA PROPUESTA

5.1 El arreglo de competencias en la materia

La Constitución establece que es atribución del Presidente de la República "dirigir la política general del gobierno" (artículo 118.3) y "ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan" (artículo 118.24).

Adicionalmente señala que "la dirección y 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" (Constitución artículo 119).

En esa dirección la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, regula la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo (cfr. Constitución 106) y establece entre otras disposiciones los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. (cfr. LOPE artículo 1).

En tal sentido vale la pena señalar en torno a la organización de los ministerios:

- Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. (LOPE 22.5).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

- El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones ((LOPE 22.4), que establece su estructura básica y sus funciones (LOPE 24 párr. 3ro).
Las leyes de organización y funciones en términos de organización definen las atribuciones de la Alta Dirección (Ministro, Viceministros y Secretario General).
- El Reglamento de Organización y Funciones establece la estructura orgánica de los ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos. Se aprueba mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (LOPE 22.5 y 24 párr.4to).
- Corresponde a cada ministro proponer la organización interna de su ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye la ley (LOPE 25.4)

Igualmente, respecto de los Programas nacionales, la LOPE dispone que:

- Los Programas son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio u organismo público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (cfr. LOPE 38.1).
- Los programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Solo por excepción, la creación de un programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad (cfr. LOPE 38.2)

Finalmente, la Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, señala:

- La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública." (cfr. artículo 5-A).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

Sus competencias y atribuciones como sistema y ente rector están reguladas por el Título V de la LOPE. En ese sentido se dispone del DS 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

- Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios, así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros. (cfr. segunda disposición)

5.2 Evaluación de la propuesta

De la consideración de la asignación de competencias en la materia y de las opiniones alcanzadas se puede señalar que:

- a) La creación de una Dirección General corresponde a una iniciativa propia, exclusiva del Poder Ejecutivo y el instrumento normativo que corresponde es el Reglamento de Organización y Funciones que se aprueba mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
- b) Existiendo en la actualidad un organismo dentro del MIDAGRI que cumple las funciones vinculadas a la materia que se plantea, su cambio de ubicación de órgano de línea a órgano adscrito al despacho ministerial, no se condice con la norma general de organización de la Alta Dirección y aún en el caso que fuera posible, su cambio organizacional es normativamente propio de un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (LOPE 22.5 redimensionamiento y reorganización).
- c) Los Programas son también propios del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo y su creación corresponde normativamente a un decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.

En consecuencia, la iniciativa no se condice con la asignación de competencias legalmente vigente y el marco normativo actual, más aún no cuenta con opinión favorable del sector, pues es función de los ministros, "proponer la organización interna de su Ministerio y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye la ley" (LOPE 25.4).

Adicionalmente debe anotarse que, de conformidad con la Constitución, los congresistas "...no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos..." (cfr. Constitución 79 y Reglamento del Congreso 76 2. a); y la propuesta de creación supone una acción en esa dirección, que además compromete el Principio de Equilibrio Financiero.

VI. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal c) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACION** del Proyecto de Ley 0199/2021-CR y en consecuencia su remisión al archivo

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, 03 de mayo de 2022



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2022 15:28:43-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/05/2022 13:52:53-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/05/2022 12:52:09-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/05/2022 15:13:48-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/05/2022 18:12:54-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy vº Bº
Fecha: 05/05/2022 18:29:42-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de octubre de 2022

Con acuerdo del Consejo Directivo,
para al archivo.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 199/2021-CR, que propone crear la Dirección General de Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios y el Programa de desarrollo económico de las Comunidades Campesinas, Nativas y Pueblos Indígenas u Originarios.



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 13:37:28-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 13:37:58-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO SILVANA
BwPERATRIZ FIR 42750152 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2022 12:40:45-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2022 10:54:31-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/05/2022 10:42:09-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO SILVANA
BwPERATRIZ FIR 42750152 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/05/2022 12:39:57-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2022 11:31:59-0500