

INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 01-2020-PCM-SGP-SSAP

A : **SARA MARÍA AROBES ESCOBAR**
Secretaria de Gestión Pública

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**
Subsecretario de Administración Pública

Asunto : Desarrollo del marco normativo aplicable a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo

Fecha : Lima, 17 de agosto de 2020

El presente Informe Técnico tiene por objeto que la Secretaría de Gestión Pública -SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuyo ámbito comprende, entre otros medios, la estructura, organización y funcionamiento del Estado, integre y desarrolle las principales disposiciones aplicables a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo.

Para efectos del presente Informe Técnico, toda referencia a comisión o comisiones debe entenderse referida a cualquiera de los siguientes tipos de comisiones del Poder Ejecutivo: i) comisión multisectorial permanente; ii) comisión multisectorial temporal; y, iii) comisión sectorial temporal, salvo que se especifique su carácter sectorial o multisectorial.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE (2007) fijó el marco general mediante el cual se ordenó y reguló a las comisiones que se crean en el ámbito del Poder Ejecutivo, estableciendo una tipología de comisiones e incorporando una serie de reglas para su creación vinculadas a la definición de sus objetivos, conformación, tiempo de duración y recursos que pudieran demandar.
- 1.2 Recientemente, se han emitido diversas normas en materia de organización y estructura del Estado que complementan la regulación establecida por la LOPE en materia de comisiones y grupos de trabajo, tales como:
- El Decreto Legislativo N° 1446 (2018) que modificó la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, regulando entre otros aspectos la extinción de las comisiones del Poder Ejecutivo.
 - Los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados con Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, los cuales contienen diversas disposiciones sobre la conformación y funcionamiento de las comisiones.
 - La Directiva N° 001-2018-SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado la cual, entre otros aspectos, regula el sustento de un proyecto normativo de creación de una comisión del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Adicionalmente, la SGP sustentó la propuesta de extinción de un total de cincuenta y seis (56) comisiones y grupos de trabajo, a partir del desarrollo de una serie de criterios de evaluación de continuidad o permanencia, lo que derivó en la emisión del Decreto Supremo N° 120-2018-PCM que aprobó la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo.

1.4 Por ello, ante esta normativa complementaria a la LOPE, resulta necesario integrar y desarrollar las principales disposiciones aplicables a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo, a fin de contribuir con su mejor aplicación y comprensión por parte de los operadores.

II. BASE LEGAL

La base legal para sustentar el presente Informe Técnico es la siguiente:

- La Ley N° 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado y sus modificatorias.
- La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- El Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo N° 042-2018-PCM.
- El Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, aprueba los Lineamientos de Organización del Estado y su modificatoria aprobada por el Decreto Supremo N° 131-2018-PCM.
- El Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
- La Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 003-2018-PCM/SGP, aprueba la Directiva N° 001-2018-SG/SGP, Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del estado.

III. ANÁLISIS

A continuación, se analiza la principal normativa que regula a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo. Para su mejor comprensión, el análisis se ha organizado a través de preguntas cuya absolución abordan los principales aspectos que contemplan las normas de la materia y, cuando así se ha considerado necesario, se ha interpretado o integrado sus alcances.

1. ¿Cuándo se requiere conformar una comisión o un grupo de trabajo?

- 1.1 La conformación de una comisión, como la de un grupo de trabajo del Poder Ejecutivo, surge principalmente ante la necesidad de una entidad (ministerio proponente) de coordinar con otras entidades la realización de una determinada acción o la generación de un producto que requiere para su consecución de un trabajo articulado con estas, por trascender de su mero ámbito de competencia.
- 1.2 En ese sentido, una comisión o grupo de trabajo es un medio a través del cual se formaliza un espacio de coordinación interinstitucional, dejando sentado mediante la norma que lo crea (resolución ministerial, resolución suprema o decreto supremo, según corresponda), que las entidades públicas del Poder Ejecutivo que lo integran han consentido generar coordinadamente, en el marco de sus competencias, una determinada acción o producto.
- 1.3 Es importante resaltar que no existe una relación de subordinación entre las entidades integrantes de una comisión o grupo de trabajo pues de existirla, no sería necesario formalizar dicho espacio, al prevalecer líneas jerárquicas en las que las instancias de mayor jerarquía adoptan decisiones que surten plenos efectos¹. Así, al interior de toda entidad pública se presenta una relación de subordinación entre sus unidades de organización según el nivel organizacional que ocupan dentro de la estructura orgánica, de allí que la coordinación entre estas se presenta de forma automática, a través de las líneas de

¹ Por ello, no corresponde la conformación de un grupo de trabajo o comisión al interior de una entidad, sin perjuicio que puedan darse otros mecanismos o medios de coordinación en los que siempre prevalecerán líneas de supervisión y aprobación.

supervisión y aprobación correspondientes. Sin embargo, cuando se trasciende al ámbito de la entidad y por tanto, de una organización jerárquica, la coordinación se torna indispensable en las relaciones interinstitucionales, intersectoriales y sobre todo intergubernamentales², a fin de lograr una efectiva implementación de las políticas públicas.

- 1.4 Esto conlleva a que la coordinación sea un principio de organización y actuación de la administración pública según el cual: *“La existencia de una pluralidad de administraciones genera la posibilidad de duplicidades y contradicciones en una misma materia, con el riesgo de producirse tanto derroches sobre costes materiales como de esfuerzo por la superposición. La coordinación es un principio organizativo que pretende lograr la unidad en la actuación administrativa entre administraciones diferentes o entre órganos pertenecientes a ámbitos distintos de una misma Administración, no relacionados por el principio de jerarquía”*³.
- 1.5 Por ello, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se refiere a la coordinación como un mandato orientado a generar coherencia y articulación en las intervenciones públicas y optimizar la gestión interna, a través de la asociación de recursos y capacidades al interior de los órganos de una entidad y entre entidades públicas, calificando a la coordinación como inherente a la naturaleza de las entidades públicas, es decir, siguiendo el significado lingüístico de esta palabra, *que por su naturaleza está de tal manera unido a algo, que no se puede separar de ello*.
- 1.6 Igualmente, cabe citar al Estudio de Gobernanza de la OCDE cuando señala que: *“la mayoría de las administraciones públicas tienen sistemas de gobernanza híbridos, que combinan estructuras jerárquicas (es decir, impulsadas desde arriba o desde el gobierno central) y de red (es decir, distribuidas entre nodos individuales e institucionales), y mecanismos formales e informales de coordinación y toma de decisiones. Cada elemento forma parte de un todo con el fin de lograr los objetivos. Los mecanismos de coordinación son esenciales para que un sistema funcione bien, ya que vinculan a los otros elementos. Además de ser o bien jerárquicos o de red, los sistemas de coordinación también tienen elementos políticos (por ejemplo, comités de gabinete) y administrativos (por ejemplo, grupos de trabajo interministeriales)”*⁴.
- 1.7 Siendo por tanto la coordinación consustancial al ejercicio de la función pública, los Lineamientos de Organización del Estado, como el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, enfatizan que esta no requiere la conformación de comisiones o instancias especiales para su ejecución⁵. Así, tomando en cuenta la proliferación de diversas estructuras paralelas a las entidades públicas en forma de colegiados, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE ordenó y reguló la creación de comisiones en el Poder Ejecutivo, incorporando mecanismos de control al exigir la definición de objetivos para su creación, tiempo de duración, entre otros aspectos que debe contemplar la norma que los crea⁶.

² Según corresponda, la coordinación se expresa en una relación vertical cuando integra entidades públicas de distintos niveles de gobierno, o en una relación horizontal cuando participan entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

³ En: Principios de organización y actuación de la Administración Pública. Procedimientos y formas de la actividad administrativa. La actividad de limitación, arbitral, de servicio público y de fomento. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-LaMancha. Tema 4. Escuela de Administración Regional. 2009.

⁴ Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Colombia, La implementación del buen gobierno. Anexo C. El desarrollo nacional y el uso estratégico de las TIC y el Gobierno en línea en Colombia. OCDE 2014. Pág. 459

⁵ Y bajo ningún sustento, estas se conforman al interior de una entidad.

⁶ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 966/2006-PR, Proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

2. ¿Cuándo corresponde crear una comisión y cuándo un grupo de trabajo?

2.1 Tanto las comisiones como los grupos de trabajo, constituyen espacios de articulación entre entidades, formalizados mediante norma, con el objeto de generar ciertos “entregables” que exceden del ámbito de competencia de una única entidad. La diferencia entre ambos colegiados se encuentra justamente en el tipo de “encargo” que se le asigna, por lo que es necesario tener claridad sobre este para determinar si corresponde crear una comisión o un grupo de trabajo.

2.2 En el siguiente cuadro se muestran tales “encargos”, conforme lo dispuesto en la LOPE y reglamentado por los Lineamientos de Organización del Estado.

Cuadro N° 1.- Encargo de una comisión y de un grupo de trabajo

Tipo de colegiado	Encargo
Comisión	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones de seguimiento • Funciones de fiscalización • Propuesta o emisión de informes
Grupo de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones distintas a las de una comisión (tales como la elaboración de propuestas normativas, instrumentos, entre otros productos específicos).

2.3 En el caso de las **funciones de seguimiento**, estas se asignan a comisiones. Al respecto, para determinar el alcance de “seguimiento” cabe adoptar lo señalado por la CEPAL cuando señala que el seguimiento contempla *un levantamiento y recolección sistemática y regular de información suficiente para evaluar en forma objetiva los aspectos definidos*.⁷ Como ejemplos de este tipo de encargo, cabe mencionar a la “Comisión Multisectorial de naturaleza temporal dependiente del Ministerio del Ambiente, a cargo del seguimiento a la elaboración del Informe País denominado “Diálogo sobre Políticas de Gobernanza del Agua en el Perú” (Resolución Suprema N° 002-2020-MINAM).

2.4 Respecto de las **funciones de fiscalización**, estas se asignan a comisiones. Para determinar el alcance de “fiscalización” cabe adoptar lo señalado en la Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017), respecto a que es una actuación administrativa caracterizada por un conjunto de actos y diligencias en las modalidades de investigación, supervisión, control o inspección, que se ejerce con el fin de verificar el cumplimiento de regulaciones de tipo normativo, contractual o de otro título habilitante, a través de los cuales se imponen obligaciones, prohibiciones o limitaciones al administrado. De acuerdo con la casuística, este tipo de comisiones resultan ser las menos frecuentes.

2.5 En el caso de la **emisión de informes** este encargo se asigna también a comisiones. Sobre el particular, conforme la Real Academia Española, se tiene que un informe es una descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto. Bajo dicha definición, un informe sería aquel documento escrito que contiene información sustentada en fuentes primarias o secundarias, así como en evidencia, conforme sea el caso, sobre un determinado estado situacional, desarrollando sus antecedentes, características, lecciones aprendidas, recomendaciones, entre otros, según corresponda. Es importante resaltar que el contenido que aquí se le atribuye a un informe técnico es solo de tipo referencial.

⁷ Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pág. 128

- 2.6 Como ejemplo de comisiones a las cuales se les ha encargado la elaboración de informes, cabe citar a la “Comisión Multisectorial de naturaleza temporal responsable de elaborar el Informe técnico que contenga la determinación de los criterios para establecer las cuantías indemnizatorias que debe pagar el empleador por el incumplimiento del deber de prevención que causa un daño al trabajador que no está sujeto al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo” (Resolución Suprema N° 012-2019-TR); o, a la “Comisión Sectorial a cargo del Informe Técnico sobre las causas técnicas de la rotura del colector principal ubicado en la Estación Pirámide El Sol, del tramo 2, de la línea 1, del Metro de Lima, urbanización Las Violetas, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima” (Resolución Ministerial N° 007-2019-VIVIENDA).
- 2.7 Es importante resaltar que hasta antes de la dación de los Lineamientos de Organización del Estado, el concepto de informe y sobre todo del término **propuesta** que la LOPE señala, se interpretaba como cualquier propuesta normativa, de política, mecanismo, estrategia, plan, etc. plasmado en un informe. Sin embargo, con la dación de los Lineamientos de Organización del Estado se opina que dicha interpretación ya no cabría, pues tales propuestas calificarían más bien como lo que los Lineamientos denomina “productos específicos”, a cargo de grupos de trabajo.
- 2.8 Así, los Lineamientos de Organización del Estado dotan de cierto contenido a las **funciones distintas a las de una comisión** al establecer como “entregables” de los grupos de trabajo a *las propuestas normativas, instrumentos, entre otros productos específicos*. Como ejemplos de grupos de trabajo creados para elaborar productos específicos caben citar al: i) “Grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal encargado de proponer un modelo para el Marco Nacional de Cualificaciones (Resolución Ministerial N° 429-2019-MINEDU); y, ii) “Grupo de trabajo sectorial encargado de elaborar el reglamento y definir lineamientos de la Ley N° 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, en materia de fauna silvestre”.
- 2.9 Además, se debe tener en cuenta que cualquier otro encargo que no sea exclusivo de una comisión, podría recaer en un grupo de trabajo si así se sustentara la necesidad de su creación. Como ejemplo, cabe citar al “Grupo de trabajo encargado de las labores de coordinación y articulación orientadas a la prevención, protección y control del Coronavirus, dependiente de la PCM” (Resolución Ministerial N° 083-2020-PCM).

3. ¿La elaboración de una propuesta de política nacional se puede encargar a un grupo de trabajo?

- 3.1 Como parte de los productos específicos a cargo de un grupo de trabajo se considera que la formulación de una política nacional calzaría dentro de tales alcances. Si bien hasta antes de los Lineamientos de Organización del Estado, la formulación de ciertas políticas nacionales se encargó a comisiones⁸, con la dación de dicha norma su elaboración se ha venido encargado a grupos de trabajo. Como ejemplos se tienen al: i) “Grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal encargado de la formulación de la Política Nacional del Empleo Decente” (Resolución Ministerial N° 060-2020-TR); ii) “Grupo de trabajo multisectorial encargado de elaborar la propuesta de la política nacional multisectorial de salud” (Resolución Ministerial N° 487-2019/MINSA); o, iii) “Grupo de trabajo Multisectorial encargado de actualizar la Política Nacional en Discapacidad para el Desarrollo” (Resolución Ministerial N° 039-2020-MIMP).

⁸ Es el caso por ejemplo de la comisión multisectorial de naturaleza temporal para proponer la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, creada mediante Resolución Supremo N° 026-2016-MC. Tal política, fue posteriormente aprobada con Decreto Supremo N° 005-2017-MC.

3.2 Sin embargo, se debe resaltar también que, con posterioridad a dicha norma, se han conformado también comisiones para el mismo encargo, como es el caso de las comisiones multisectoriales temporales presididas por el Ministerio del Interior creadas para la elaboración de la propuesta de Política Nacional de lucha contra el crimen organizado 2019-2030 (Resolución Suprema N° 067-2018-IN) y de Política Nacional de la lucha contra el terrorismo 2019-2023 (Resolución Suprema N° 066 -2018-IN⁹).

3.3 Bajo dicho contexto y a fin de promover la aplicación uniforme de la normativa de la materia¹⁰, se opina que para la formulación de una política nacional no es necesario conformar una comisión sino que se le puede encargar, de así corresponder, a un grupo de trabajo, toda vez que:

- No es una función de seguimiento, fiscalización ni emisión de informe.
- El contenido de una política nacional está regulado en el Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-CPM el cual, por su propia naturaleza, puede sustentar la necesidad de la creación de un espacio de articulación para su diseño y formulación, de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo
- Se ajusta con lo dispuesto en los Lineamientos de Organización del Estado, en el sentido que resulta un producto específico.

4. ¿Qué norma aprueba la creación de una comisión y de un grupo de trabajo y cuándo se requiere contar con la opinión técnica previa de la SGP?

4.1 De acuerdo a la conformación y temporalidad del colegiado, es el tipo de dispositivo legal que aprueba su creación. Así, resulta más flexible tramitar la aprobación de la propuesta de un grupo de trabajo y de una comisión sectorial temporal, ya que su creación se da mediante resolución ministerial y su tramitación no requiere contar con la opinión técnica previa de la SGP¹¹. En cambio, la propuesta de creación de una comisión multisectorial de carácter temporal o permanente se aprueba por norma de mayor jerarquía a una resolución ministerial y su tramitación requiere de la opinión técnica previa de la SGP.

4.2 En el siguiente cuadro, se resume la norma que aprueba el colegiado según su tipo y si se requiere contar o no con la opinión técnica previa de la SGP.

Cuadro N° 2.- Norma que aprueba la creación de una comisión y grupo de trabajo

Tipo	Norma que aprueba creación	Opinión previa de la SGP
Comisión Sectorial de naturaleza temporal	Resolución ministerial	No
Comisión Multisectorial de naturaleza temporal	Resolución suprema. Refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados	Sí
Comisión	Decreto supremo. Refrendado	Sí

⁹ Modificada por la Resolución Suprema N° 093 -2018-IN.

¹⁰ Se debe resaltar que es función de todo rector de un sistema administrativo el promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional conforme lo dispuesto en el literal a) del artículo 7 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia: Son funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funcionales.

¹¹ En dichos supuestos, la evaluación del cumplimiento de la normativa de la materia recae exclusivamente en los órganos competentes del respectivo ministerio proponente.

Multisectorial de naturaleza permanente	por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados	
Grupo de trabajo sectorial/multisectorial temporal	Resolución Ministerial	No

Elaboración propia. Fuente: Artículo 36 de la LOPE, artículo 28 de los Lineamientos de Organización del Estado y numeral VII de la Directiva N° 001-2018-SGP.

4.3 Asimismo, la LOPE establece las disposiciones que necesariamente debe incluir la norma que aprueba la creación de una comisión, la cuales, por analogía, deben ser incluidas también en la norma que aprueba la creación de un grupo de trabajo:

1. Su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, precisando la entidad pública preexistente de la cual dependen (ministerio u organismo público).
2. Su conformación.
3. El mecanismo para la designación de su presidente y miembros, así como la precisión del carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por esta ley.
4. Su objeto y las funciones que se les asignan.
5. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual depende.
6. El período de su existencia, de ser el caso.

5. **¿La propuesta de creación de una comisión sectorial de naturaleza temporal o de un grupo de trabajo podría aprobarse mediante una norma de mayor jerarquía que una resolución ministerial?**

5.1 Si bien, tanto una comisión sectorial temporal como un grupo de trabajo se aprueban mediante resolución ministerial, se es de la opinión que la creación de ambos colegiados podría ser aprobada mediante decreto supremo (norma de mayor jerarquía que una resolución ministerial), en la medida que dicho decreto supremo esté refrendado por el ministro con competencia en la materia.

5.2 Dicha interpretación se considera es acorde con la *ratio legis* del artículo 36 de la LOPE, pues cumpliría con el principio de competencia según el cual, como indica Marcial Rubio, el decreto o resolución válido para normar un aspecto determinado de la realidad, es el que emana de la autoridad o funcionario que ha recibido la atribución de resolverlo. Así, el citado autor refiere que: *“el principio supraordinador de competencia, no es sino una derivación del principio de legalidad (o dado el caso de constitucionalidad), en la medida que es por obediencia a la norma con rango de ley, o a la Constitución, que debe respetarse las competencias por ellas asignadas. Es por esto que el principio de competencia es más importante que el de la jerarquía del órgano que dicta la norma en materia de decretos y resoluciones.”*¹²

5.3 Sin embargo, si bien al amparo del principio de competencia, se opina que ambos colegiados podrían ser creados por un decreto supremo refrendado por el ministro competente, en la medida que este dispositivo lleva también la rúbrica del Presidente de la República, se opina que resulta necesario, además, que dicho decreto supremo regule otros aspectos más allá de la creación de la comisión sectorial temporal o grupo de trabajo, que justifiquen la dación de una norma de mayor jerarquía y por tanto, de la rúbrica del Presidente de la República. Es decir, que por razones de integralidad, se regule en un

¹² Rubio, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Décima edición, aumentada. Pág. 147.

decreto supremo la creación de una comisión cuyo encargo contribuye con el objeto materia de regulación.

6. ¿Qué naturaleza organizacional tienen las comisiones y grupos de trabajo?

- 6.1 El artículo 35 de la LOPE indica que las comisiones son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deben servir de base para las decisiones de otras entidades, careciendo sus conclusiones de efectos frente a terceros. Al respecto, se debe precisar que el término “órgano” que la LOPE emplea para definir a las comisiones, debe ser entendido en sentido lato y no como una unidad de organización del primer o segundo nivel organizacional al interior de una estructura orgánica, tal y como los Lineamientos de Organización del Estado definen en su glosario al término órgano¹³.
- 6.2 Así, desde el punto de vista organizacional, una comisión representa un espacio colegiado formalizado para el cumplimiento de un determinado objetivo (“encargo”), bajo dependencia de una entidad pública (principalmente la que lo preside), que carece de personería jurídica y administración propia. Dicha personería jurídica emana más bien de cada una de las entidades públicas que la conforman y, de requerir apoyo o soporte administrativo, puede contar con una secretaría técnica, la cual se ejerce también a través de una de las entidades que integran la comisión.
- 6.3 En concordancia con ello, los Lineamientos de Organización del Estado establecen que las comisiones no cuentan con unidades orgánicas y no están facultadas para suscribir convenios o celebrar contratos precisando que, de ser necesario, corresponde a la entidad en la cual recae su secretaría técnica, realizar dichas actuaciones.
- 6.4 Esta naturaleza organizacional de las comisiones, aplica en el mismo sentido a los grupos de trabajo.

7. ¿Por qué no tienen efectos las conclusiones de una comisión o grupo de trabajo?

- 7.1 Las conclusiones de una comisión o grupo de trabajo no tienen efectos frente a terceros pues, conforme a su naturaleza organizacional, no provienen de una entidad sino de espacios colegiados en los que no existe una relación de subordinación entre sus integrantes.
- 7.2 Tal característica conlleva a que sus conclusiones, vale decir, sus “entregables”, carezcan de efectos jurídicos, los cuales podrían surgir, sí y solo si, de tratarse de: i) una propuesta de política o norma, por ejemplo, haya sido aprobada por la respectiva entidad competente; o, ii) un informe técnico de seguimiento o con recomendaciones, por ejemplo, haya servido para adoptar decisiones por parte de la(s) entidad(es) competente(s).

8. ¿Quiénes pueden integrar una comisión o grupo de trabajo?

- 8.1 Las comisiones pueden estar integradas por entidades del Poder Ejecutivo de un mismo sector, a las que se denomina comisiones sectoriales temporales o, por entidades de más de un sector, denominadas multisectoriales, las que pueden ser de naturaleza permanente o temporal. Lo fundamental en su conformación es que exista consistencia entre las competencias de sus miembros y el objeto de la comisión.

¹³ “ÓRGANO.- Es la unidad de organización del primer y segundo nivel organizacional en una estructura orgánica.” (Glosario de los Lineamientos de Organización del Estado).

- 8.2 Además, los Lineamientos de Organización del Estado permiten la participación de otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado, así como organismos constitucionalmente autónomos, siempre que se cuente con la conformidad previa de su máxima autoridad. En dicho supuesto, su creación se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los sectores involucrados, previa opinión favorable de la SGP.
- 8.3 Igualmente, como excepción, los Lineamientos de Organización del Estado contemplan la participación de representantes acreditados de la sociedad civil, academia, gremios empresariales, entre otros, cuando su participación contribuya al objeto de la comisión¹⁴.
- 8.4 Esta amplitud en la conformación de una comisión del Poder Ejecutivo parte por reconocer que el entorno y necesidades para la creación de este tipo de colegiado varía, debiendo por tanto, en cada propuesta de creación, sustentar la necesidad de que participen entidades que no forman parte del Poder Ejecutivo o representantes privados, según corresponda. Como ejemplo de ello, cabe citar a la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada “Foro Multiactor de Gobierno Abierto”, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la cual participan diversos representantes de la PCM, el MINJUS, Gobiernos Regionales, Municipalidades, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil, actividad empresarial y sector académico (Decreto Supremo N° 206-2019-PCM).
- 8.5 Además, se debe tener en cuenta que, en la medida que las conclusiones de las comisiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros, el que las integren entidades públicas que no forman parte del Poder Ejecutivo, no afecta las autonomías de estas; y, el que pudieran integrarlas privados o representantes de la sociedad civil, no deviene en que a estos se les irrogue de potestades administrativas.
- 8.6 En cuanto a la conformación de un grupo de trabajo sectorial o multisectorial del Poder Ejecutivo, se opina que bajo el mismo argumento aplicable a una comisión, es factible que lo integren representantes que no forman parte del Poder Ejecutivo o del sector público, siempre que así se sustente. Adicionalmente, en caso así se sustentara, se opina que la aprobación de este colegiado puede darse mediante resolución ministerial, que es el dispositivo legal que los Lineamientos de Organización del Estado han previsto para la creación de grupos de trabajo, independientemente que lo integren entidades que no forman del Poder Ejecutivo¹⁵.
- 8.7 Como ejemplos se pueden mencionar al: i) “Grupo de Trabajo Sectorial para el fortalecimiento del Banco de la Nación en materia de inclusión financiera” el cual, además de estar conformado por entidades públicas como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco de la Nación, lo integran expertos en materia de política de inclusión social y/o financiera (Resolución Ministerial N° 172-2020-EH/11); y, ii) al “Grupo de Trabajo denominado Comisión Multisectorial encargada de evaluar los posibles daños en el ámbito de las comunidades originarias de la provincia de Espinar”, el cual lo integran, además de diversos representantes del Poder Ejecutivo, representantes de comunidades originarias, del Gobierno Regional del Cuzco y de la Municipalidad Provincial de Espinar.

¹⁴ Cabe señalar que es con la modificación del artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobada por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 131-2018-PCM, que se permite esta participación (como integrantes), pues hasta antes de dicha modificación su participación en la comisión era en calidad de invitados.

¹⁵ Cabe citar como ejemplo al Grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de formular la estrategia con las medidas para la reanudación progresiva de actividades económicas en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional” (Resolución Ministerial N° 144-2020-EF/15), conformado por representantes del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales, universidades, sector privado, trabajadores, colegio médico del Perú y prensa peruana.

9. ¿Qué se debe sustentar para la creación de una comisión o grupo de trabajo?

9.1 En concordancia con las disposiciones de la LOPE¹⁶, la Directiva N° 001-2018-SG/SGP regula que debe contener el informe técnico que sustenta la creación de una comisión del Poder Ejecutivo¹⁷, a fin de justificar por qué es necesario que la coordinación entre determinadas entidades públicas, sea formalizada a través de una comisión. Así, se debe sustentar¹⁸:

- a. La problemática identificada y cómo la creación de la comisión propuesta y el cumplimiento de su objeto contribuyen a la solución.
- b. La entidad de la cual depende, cuyas competencias debieran vincularse al objeto de la comisión.
- c. La consistencia entre las competencias de los miembros que integrarían la comisión y el objeto de esta.
- d. La propuesta de secretaria técnica que asumiría la responsabilidad administrativa y coordinaciones operativas del funcionamiento de la comisión. Cabe indicar que, en la medida que el financiamiento de la comisión, cuando este sea necesario, proviene de la entidad de la cual aquella depende, para un mejor funcionamiento de la Secretaría Técnica, por regla general, debiera ser asumida por la entidad de la cual depende¹⁹.
- e. El mecanismo para la designación²⁰ de los miembros de la comisión y, cuando corresponda, el carácter oneroso por el ejercicio de sus funciones en los casos permitidos por ley.
- f. El objeto y funciones, los cuales deben estar relacionados con la problemática o necesidad identificada y guardar concordancia con lo dispuesto en el artículo 35 de la LOPE.
- g. La dotación de recursos para su funcionamiento, cuando corresponda.
- h. El periodo de vigencia para el caso de las comisiones temporales; y, en caso de las comisiones multisectoriales permanentes, justificar su naturaleza permanente.

9.2 Tal sustento debe ser aplicado también a la propuesta de creación de un grupo de trabajo, conforme se señala en el Numeral VII y numeral 2.2 del Anexo 2 “Contenido básico de un informe técnico por creación de una comisión y grupo de trabajo en el Poder Ejecutivo” que regula la Directiva N° 001-2018-SG/SGP.

10. ¿Cómo se formaliza la opinión técnica previa de la SGP?

10.1 La Directiva N° 001-2018-SG/SGP precisa que para el caso de las comisiones multisectoriales (ya sea temporales o permanentes), la propuesta de su creación requiere de la opinión técnica previa de la SGP. Para dicho fin, la citada Directiva precisa que el medio para formalizar tal opinión es a través del aplicativo del Consejo de Coordinación Viceministerial -CCV o mediante un informe técnico de la SGP, de acuerdo con el grado de complejidad de la evaluación que determine la SGP.

¹⁶ Artículo 35 que regula que debe contener la norma de creación de una comisión.

¹⁷ Para mayor detalle sobre el contenido del informe sustentatorio, ver el numeral 2.3 del Anexo 2 de la Directiva N° 001-2018-SG/SGP.

¹⁸ Para mayor detalle sobre el contenido del informe sustentatorio, ver el numeral 2.3 del Anexo 2 de la Directiva N° 001-2018-SG/SGP.

¹⁹ Excepcionalmente, podría asumirla una entidad distinta, siempre y cuando su justificación se sustente en parámetros de eficiencia y mejor despliegue de las funciones encomendadas a la comisión.

²⁰ La designación de los miembros de una Comisión se hace en función del cargo. Excepcionalmente, dicha designación puede hacerse en función de la persona que ocupa un determinado cargo. En ambos casos el miembro de la Comisión actúa en representación de una entidad pública o de un colectivo cuando se trate de representantes de organizaciones de la sociedad civil, academia, gremios empresariales, entre otros (artículo 22 de los Lineamientos de Organización del Estado).

10.2 En caso la opinión emitida por la SGP sea a través de un informe técnico, el procedimiento que se sigue es el regulado en el numeral décimo de la referida Directiva, denominado “Procedimiento para emitir opinión previa de la SGP en el ámbito del Poder Ejecutivo”, que establece que el expediente de sustento contiene la siguiente documentación:

- a. El proyecto de dispositivo legal (decreto supremo o resolución, según corresponda), visado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces y el órgano de asesoría jurídica de la entidad proponente.
- b. La exposición de motivos, en el caso de los proyectos normativos de creación de comisiones multisectoriales de naturaleza permanente.
- c. El Informe técnico elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la que haga sus veces de la entidad proponente.
- d. El Informe legal elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de la entidad proponente, que valida la propuesta.

10.3 Cuando la opinión técnica que emita la SGP se formule a través de la plataforma del CCV, la SGP evalúa el respectivo proyecto de dispositivo legal y documentación adjunta registrada en la referida plataforma. Sin embargo, de considerarlo conveniente para efectos de su evaluación, la SGP puede requerir que se le remitan los informes de sustento correspondientes.

11. ¿Existe alguna norma que regula la instalación y funcionamiento de una comisión?

11.1 A la fecha, la normativa que regula lo concerniente a la instalación de una comisión es la Directiva Nº 001-2013-PCM-SC “Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo”, la cual establece lineamientos para que las entidades que conforman el Poder Ejecutivo cumplan con su obligación de informar a la PCM sobre su participación en las comisiones multisectoriales que integran. Entre otros aspectos, dispone que:

- a. La instalación se efectúa cuando el Presidente y los miembros de la Comisión hayan sido acreditados, conforme a los mecanismos establecidos en su norma de creación.
- b. El Presidente convoca a la sesión de instalación, salvo que la norma de creación establezca que lo haga el Secretario.
- c. El Plan de Trabajo es el instrumento para organizar y programar las actividades que requiere realizar la Comisión para cumplir su objeto y funciones.
- d. Se recomienda que, en la sesión de instalación, se acuerde:
 - La designación del Secretario entre los miembros, en caso no haya sido designado en la norma de creación y siempre que sea necesario contar dicho apoyo.
 - Cuando corresponda, el plazo para la elaboración y aprobación del Reglamento Interno, salvo que haya sido especificado en su norma de creación.
 - El plazo para la elaboración y aprobación del Plan de Trabajo, salvo que éste haya sido especificado en su norma de creación.

11.2 Si bien sus alcances comprenden a las comisiones multisectoriales, las disposiciones que dicha directiva contempla sobre instalación, por integración jurídica²¹, cabrían ser aplicadas a las comisiones sectoriales²².

²¹ La integración jurídica, a diferencia de la interpretación, se produce cuando no hay norma jurídica aplicable y se debe, o se considera que se debe, producir una respuesta jurídica al caso planteado. La integración jurídica, así, no aplica normas sino que en realidad crea una norma para el caso. Lo particular de la integración jurídica es que

11.3 En cuanto al régimen de sesiones, los Lineamientos de Organización del Estado establecen que pueden ser presenciales o virtuales. En el caso de las sesiones virtuales, estas deben seguir las mismas formalidades previstas para las presenciales. En cuanto a los acuerdos a los que se arribe, la Secretaría Técnica, como responsable de las coordinaciones operativas del funcionamiento de la Comisión, es la encargada de llevar su registro, así como de custodiar sus actas y toda la documentación que se genere durante la vigencia de la Comisión.

12. ¿Cuándo se requiere que una comisión cuente con un reglamento interno?

12.1 Una comisión puede contar con un reglamento interno, a través del cual se establezca su régimen de sesiones, periodicidad, quórum, reglas de votación, reglas de aprobación de acuerdos, entre otros aspectos vinculados con su funcionamiento. Dicho reglamento interno se aprueba por resolución ministerial del sector al cual está adscrita la comisión siendo:

- Obligatorio, en el caso de las comisiones multisectoriales de naturaleza permanente o aquellas con una vigencia mayor a doce (12) meses; así como en el caso de las comisiones sectoriales con una vigencia mayor a doce (12) meses²³.
- Opcional, en el caso de comisiones con una vigencia menor a doce (12) meses, siempre que se considere que aquel contribuye al buen funcionamiento de la comisión, sobre todo si esta debe sesionar frecuentemente.

13. ¿Cómo se efectúa el seguimiento del estado de las comisiones multisectoriales?

13.1 A fin de realizar el seguimiento del estado de las comisiones multisectoriales, el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 268-2013-PCM, mediante la cual se aprueba la Directiva N° 001-2013-PCM-SC “Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo”, crea el Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales - RUCM, como *registro de información confiable, oportuna, relevante y útil de las Comisiones Multisectoriales, desde su creación hasta su extinción*. Dicho aplicativo informático permite el registro virtual de la siguiente información²⁴:

- La creación de la Comisión Multisectorial.
- La instalación de la Comisión Multisectorial.
- La designación de Presidente, Secretario y otros miembros (titulares y alternos) de la Comisión Multisectorial.
- La aprobación de Reglamento Interno.
- La aprobación del Plan de Trabajo.
- Convocatorias y acuerdos de sesiones.
- El cumplimiento de las actividades y productos definidos en el Plan de Trabajo, a cargo de la Comisión Multisectorial.
- El Informe final de la Comisión Multisectorial.
- La extinción de la Comisión Multisectorial.

produce normatividad pero no mediante las fuentes formales del Derecho, sino mediante la aplicación del Derecho mismo. En: Marcial Rubio. El Sistema Jurídico. Introducción al derecho. Décima edición, aumentada. Pág. 259.

²² Para mayor detalle ver el Anexo de la Directiva N° 001-2013-PCM-SC “Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo”.

²³ Tal y como lo establece el artículo 26 de los Lineamientos de Organización del Estado.

²⁴ Numeral 8.5 de la Directiva N° 001-2013-PCM-SC “Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo”.

- La modificación de la información registrada antes referida.

13.2 Para tal efecto, la citada Directiva N° 001-2013-PCM-SC, determina una serie de roles y responsabilidades con relación al Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales-RUCM como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3.- Seguimiento de comisiones multisectoriales - RUCM

Responsable	Cargo	Rol
Ministerio que tiene bajo su ámbito a la Comisión multisectorial	Secretario General	<ul style="list-style-type: none"> - Designar y comunicar la designación del Presidente de la Comisión al Coordinador. - Supervisar que la presentación de información sobre la Comisión Multisectorial, con el apoyo de su Coordinador. - Designar a un Coordinador. - Solicitar los usuarios y claves de acceso al Aplicativo Informático para el Coordinador y los Secretarios. - Mantener actualizada la información de altas y bajas respecto de los cargos de Secretario en las Comisiones Multisectoriales y Coordinador.
	Coordinador	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresar obligatoriamente en el aplicativo informático la información sobre la creación de la Comisión Multisectorial. - Proporcionar a la Secretaría de Coordinación, la información complementaria que ésta le solicite sobre la Comisión Multisectorial. - Comunicar al Secretario de la Comisión Multisectorial, la designación del Presidente y demás miembros. - Ingresar con carácter facultativo, al aplicativo informático la información sobre otros órganos colegiados multisectoriales del Poder Ejecutivo. - Brindar a la Secretaría de Coordinación, la información complementaria que ésta le solicite respecto de los órganos colegiados a que se refiere el numeral precedente. - Supervisar que la presentación de información sobre las Comisiones Multisectoriales, se efectúe acorde a la Directiva N° 001-2013-PCM-SC. - Mantener actualizada la información de altas y bajas respecto del cargo de Secretario en las Comisiones Multisectoriales.
Ministerio u organismo público miembro	Representante en la Comisión	<ul style="list-style-type: none"> - Colaborar con supervisar que la presentación de información sobre la Comisión Multisectorial se efectúe acorde a la Directiva N° 001-2013-PCM-SC.
Comisión multisectorial	Presidente	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable funcional de la comisión. - Supervisar que el Secretario presente la información sobre la Comisión Multisectorial
	Secretario	<ul style="list-style-type: none"> - Responsable administrativo de la Comisión Multisectorial. - Ingresar con carácter obligatorio, al aplicativo informático la información actualizada sobre el estado de su Comisión Multisectorial, y de brindar a la Secretaría de Coordinación, la información complementaria que ésta le solicite. - Mantener actualizada la información de altas y bajas respecto de los miembros de las respectivas

Responsable	Cargo	Rol
		Comisiones.

Elaboración propia. Fuente: Directiva N° 001-2013-PCM-SC.

13.3 Si bien la Directiva N° 001-2013-PCM-SC, en concordancia con las competencias de la Secretaría de Coordinación de la PCM, circunscribe el Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales a las comisiones multisectoriales, dicho registro próximamente deberá ampliar sus alcances de modo tal que comprenda también a las comisiones de tipo sectorial²⁵, tal y como lo ha dispuesto el numeral 23.4 del artículo 23 de los Lineamientos de Organización del Estado: *“La información sobre la creación, instalación, funcionamiento y extinción de las comisiones sectoriales y multisectoriales del Poder Ejecutivo se registra en el aplicativo informático que para tal efecto lleva la Secretaría de Coordinación o la que haga sus veces de la Presidencia del Consejo de Ministros conforme a las disposiciones de la materia.”*

13.4 Además, en aras de favorecer la transparencia de la actuación de las comisiones, la gestión del conocimiento, así como de contar con información y evidencia para su evaluación de continuidad, el numeral 23.5 del citado artículo 23 ha dispuesto que las agendas de las sesiones, los participantes a estas, los acuerdos que se adopten, así como los informes que propongan las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales del Poder Ejecutivo, sean de libre acceso a través de dicho aplicativo, salvo aquella información exceptuada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa de la materia.

14. ¿Cuándo se extingue una comisión y un grupo de trabajo?

14.1 El artículo 27 de los Lineamientos de Organización del Estado²⁶ fija como criterios para que una comisión se extinga, el que se hayan cumplidos sus objetivos; culminada su vigencia o la necesidad de su continuidad; habilitando a la PCM a que determine otros criterios de evaluación.

14.2 Al respecto, tomando como referencia los criterios fijados por la SGP para evaluar la permanencia de diversas comisiones, comités, grupos de trabajo, consejos y mesas de diálogo del Poder Ejecutivo, a partir de los cuales se sustentó la extinción de un total de 55 de dichas instancias²⁷, en el siguiente cuadro se muestran los criterios para evaluar la extinción de una comisión.

Cuadro N° 4.- Criterios para evaluar la extinción de comisiones

Criterio	Definición
Vigencia	Verificar el plazo de vigencia de acuerdo a lo señalado en la norma de creación.
Actividad	Verificar si ha sesionado en el último año contando desde la fecha en que se inicia el proceso de evaluación, a fin de considerarla como activa.

²⁵ Décimo Cuarta Disposición Final de los Lineamientos de Organización del Estado establece que la Presidencia del Consejo de Ministros mediante resolución ministerial, a propuesta de la Secretaría de Coordinación, aprueba las disposiciones que correspondan para la aplicación de lo dispuesto en los numerales 23.4 y 23.5 del artículo 23.

²⁶ Modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 131-2018-PCM, a fin de concordar su contenido con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por el Decreto Legislativo N° 1446.

²⁷ Decreto Supremo N° 120-2018-PCM.

criterio	Definición
Duplicidad	<p>Identificar que sus funciones no dupliquen con las de las unidades de organización del ministerio o de sus organismos públicos (para la evaluación de la duplicidad, se considera las funciones señaladas en la norma de creación y las declaradas por el Sector)²⁸:</p> <p>a) Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas.</p> <p>b) Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.</p> <p>c) En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines y complementarias.</p>
Cumplimiento de objetivo	Evaluar si cumplieron con el objetivo señalado en su norma de creación.
Desempeño	Evaluar el avance del cumplimiento anual del instrumento de planificación reportado (plan de trabajo, cronograma, informes, según corresponda).
Falta de sustento	Información incompleta o insuficiente que justifique permanencia.

Fuente: Informe N° D00008-2018-PCM-SSAP/JSN.

14.3 Asimismo, en el siguiente cuadro, se resumen las entidades competentes para extinguir una comisión y el medio o norma, según corresponda, para formalizar o aprobar dicha extinción.

Cuadro N° 5.- Extinción de comisiones

Tipo de comisión del Poder Ejecutivo	Formalización de la extinción	
Temporales (Sectorial/Multisectorial)	<ul style="list-style-type: none"> - No requieren norma para aprobar su extinción. - <u>Se extinguen de forma automática</u> cumplidos sus objetivos y su periodo de vigencia. - Su extinción <u>se formaliza mediante comunicación a la SGP.</u> 	En el marco del proceso de modernización, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la SGP, evalúa de oficio el funcionamiento de las comisiones, a fin de determinar la necesidad de su continuidad, pudiendo extinguirlas por resolución ministerial ²⁹ .
Permanentes (Multisectorial)	<ul style="list-style-type: none"> - De oficio el ministerio competente evalúa continuidad. - <u>Su extinción se aprueba por</u> 	

²⁸ Este criterio toma como base los siguientes criterios de diseño y estructura de la administración pública regulados en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado: a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y amparada en sus normas. b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes. c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines. Asimismo, toma en cuenta el principio de organización e integración establecido en la LOPE por el cual que las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.

²⁹ Véase el numeral 13.7 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

	<u>resolución ministerial</u> del sector del cual depende o de aquel que ejerce su Secretaría Técnica	
Participan otros poderes del Estado o niveles de gobierno	- <u>Su extinción se aprueba mediante decreto supremo</u> refrendado por los ministros de los sectores involucrados - Requiere opinión previa favorable de la SGP.	

Elaboración propia. Fuente: artículo 27 de los Lineamientos.

14.4 Conforme se aprecia en el cuadro anterior, la SGP es competente para evaluar de oficio el funcionamiento de las comisiones a fin de determinar su continuidad. Dicha competencia se desprende de su rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que comprende la estructura, funcionamiento y organización del Estado, así como de la función asignada en el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, referida a que la SGP coordina y dirige el proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado, así como formula y evalúa las propuestas para su mejora.

14.5 Bajo dicho marco, cualquier extinción sustentada en la evaluación que de oficio efectúe la SGP, se aprueba mediante resolución ministerial de la PCM³⁰, conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, modificado por el Decreto Legislativo 1446³¹.

14.6 Cabe mencionar que, en caso se extinga una comisión y de no contar con el informe de cierre al momento de la propuesta de su extinción, la norma correspondiente que apruebe su extinción deberá otorgar un plazo para la respectiva remisión del informe de cierre al titular de la entidad.

14.7 En cuanto a los grupos de trabajo, de acuerdo con lo señalado en el numeral 13.6 del artículo 13 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se extinguen de forma automática cumplidos sus objetivos y su periodo de vigencia, y se formaliza mediante comunicación a la SGP. Asimismo, se es de la opinión que los criterios para evaluar la extinción de comisiones aplican también a los grupos de trabajo³².

IV. CONCLUSIONES

4.1 El marco legal que regula las comisiones del Poder Ejecutivo lo integran principalmente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; los Lineamientos de Organización del Estado; la Directiva N° 001-2018-SGP "Directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado"; y, la Directiva N° 001-2013-PCM-SC "Lineamientos sobre las Comisiones Multisectoriales del Poder Ejecutivo", los cuales contienen diversas disposiciones que les resultan aplicables. Entre las principales disposiciones se tiene que:

³⁰ De esta manera, ya no se requerirá de un decreto supremo tal y como en su oportunidad se aprobó con el Decreto Supremo N° 120-2018-PCM.

³¹ Efectuada por el Decreto Legislativo N° 1446: "13.7 En el marco del proceso de modernización, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa de oficio el funcionamiento de las comisiones y grupos de trabajo, a fin de determinar la necesidad de su continuidad, pudiendo extinguir las por resolución ministerial."

³² Precisamente el Informe N° D00008-2018-PCM-SSAP/JSN, que sustentó al Decreto Supremo N° 120-2018-PCM, evalúa la extinción de Comisiones, Comités, Grupos y Equipos de Trabajo, Consejos y Mesas de Diálogo del Poder Ejecutivo.

- 4.1.1 Tanto las comisiones como los grupos de trabajo, constituyen espacios de articulación entre entidades, debidamente formalizados mediante norma, con el objeto de generar determinados “entregables” que exceden del ámbito de competencia de una única entidad. La diferencia entre ambos colegiados se encuentra en el tipo de “encargo” que se le asigna, lo cual repercute en la formalidad exigida para su conformación, siendo más flexible tramitar la creación de un grupo de trabajo o una comisión sectorial temporal, que la de una comisión multisectorial temporal o permanente.
- 4.1.2 Las comisiones son espacios colegiados que se crean para cumplir las funciones que establece el artículo 35 de la LOPE, no tienen personería jurídica ni administración propia y sus conclusiones carecen de efectos frente a terceros. Los grupos de trabajo por su parte, al igual que las comisiones, son un tipo de órgano colegiado del Poder Ejecutivo sin personería jurídica ni administración propia y sus conclusiones también carecen de efectos jurídicos sobre terceros.
- 4.1.3 La conformación de una comisión, como la de un grupo de trabajo, requiere que exista consistencia entre las competencias de sus miembros y el objeto de la comisión o grupo de trabajo. En el caso de las comisiones, los Lineamientos de Organización del Estado expresamente contemplan la posibilidad que participen otros niveles de gobierno, otros Poderes del Estado, así como organismos constitucionalmente autónomos, siempre que se cuente con la conformidad previa de su máxima autoridad. Esta amplitud en la conformación de una comisión del Poder Ejecutivo parte por reconocer que el entorno y necesidades para la creación de este tipo de órganos varía. En el caso de los grupos de trabajo, los Lineamientos de Organización del Estado no hacen referencia a una conformación que involucre a entidades que no forman parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se opina que en el caso de un grupo de trabajo también podría darse una conformación más allá del Poder Ejecutivo, si así se sustenta.
- 4.1.4 Dado que la coordinación interinstitucional es inherente a la naturaleza de las entidades públicas, es fundamental que el ministerio que propone la creación de una comisión o grupo de trabajo sustente debidamente que, para dicho caso en particular, la coordinación requiere ser normada a través de la creación de estos colegiados. Para tal efecto, la Directiva N° 001-2018-SGP regula el contenido mínimo del informe técnico que debe sustentar tal creación.
- 4.1.5 Tratándose de comisiones multisectoriales, ya sean permanentes o temporales, se requiere contar con la opinión técnica previa de la SGP, la cual se formaliza a través del aplicativo del CCV o mediante un informe técnico, de acuerdo con el grado de complejidad de la evaluación que determine la SGP.
- 4.1.6 Entre las disposiciones que complementan la regulación de la LOPE sobre las comisiones resalta aquella que regula su extinción. Así, se ha dispuesto que, en el caso de: i) las comisiones multisectoriales permanentes, su extinción se aprueba, previa evaluación de continuidad, por resolución ministerial del sector del cual depende o de aquel que ejerce su Secretaría Técnica y, ii) las comisiones temporales (sectoriales y multisectoriales), su extinción no requiere de una norma para aprobar su extinción sino que se extinguen de forma automática cumplidos sus objetivos y su periodo de vigencia.
- 4.1.7 La SGP ha fijado determinados criterios para evaluar la continuidad o permanencia de las comisiones en la estructura del Estado (vigencia, actividad, duplicidad, cumplimiento de objetivo, desempeño y falta de sustento), siendo además una prerrogativa de la PCM evaluar su continuidad y extinguirlas de oficio cuando ello así se sustente. Dichos criterios aplican también a los grupos de trabajo.

- 4.1.8 El Registro Unificado de Comisiones Multisectoriales -RUCM debe ser adecuado a fin que su registro comprenda también información acerca de las comisiones sectoriales, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 23.4 del artículo 23 de los Lineamientos. Además, dicha adecuación deberá considerar lo dispuesto en el numeral 23.5 del citado artículo 23 respecto a que las agendas de las sesiones, los participantes a estas, los acuerdos que se adopten, así como los informes que propongan las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales del Poder Ejecutivo, sean de libre acceso a través de dicho aplicativo, salvo aquella información exceptuada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta información no solo va a favorecer la transparencia de la actuación de las comisiones y la gestión del conocimiento, sino también permite contar con evidencia para la evaluación de su continuidad.
- 4.2 Toda vez que, a través de las respuestas planteadas para absolver las distintas preguntas formuladas en el presente informe, se ha aclarado, interpretado o integrado el marco normativo aplicable a las comisiones y grupos de trabajo, el presente informe técnico califica como opinión técnica vinculante de efectos generales, con carácter obligatorio para todas las entidades desde su publicación en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión del Estado;

Es todo cuanto tengo que informar.

HEBER CUSMA SALDAÑA

Subsecretario de Administración Pública
Secretaría de Gestión Pública

Habiendo tomado conocimiento del presente informe técnico, hago mío sus alcances, disponiéndose que se califique como opinión técnica vinculante de efectos generales y, se publique en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.

SARA AROBES ESCOBAR

Secretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros