



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 10 JUL. 2017

OFICIO N° 2491-2017-PCM/SG/SC

72522

CONGRESO DE LA REPUBLICA
 AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
 MESA DE PARTES
 12 JUL 2017
 RECIBIDO
 Firma: [Signature] Hora: 9:10

Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
 Presidenta
 Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 981/2016-CR
 Referencia : Oficio P.O. N° 1909-2016-2017/CDRGLMGE-CR
 Expediente N° 201715796 y 201717878

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación a documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR, que propone la Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 893-2017-PCM/OGAJ y el Oficio N° 1670-2017-JUS/SG, remitidos por la Directora de la Oficina General de Asesoría de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaria General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre ese particular.

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

Atentamente,

.....
 María Soledad Guíulfo Suárez-Durand
 • Secretaria General
 Presidencia del Consejo de Ministros

Reg. 044
 CONGRESO DE LA REPUBLICA
 COMISION DE DESCENTRALIZACION,
 REGIONALIZACION, GOBIERNOS LOCALES Y
 MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO
 17 AGO 2017
 RECIBIDO
 Firma: [Signature] Hora: 4:25 pm

SC/gpqm

Jr. Carabaya s/n-Cercado de Lima
 Central Telefónica: (51) 1 219-7000 / 1159
 www.pcm.gob.pe

Lima, 22 de mayo de 2017



OFICIO P.O. N° 1909 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 981/2016-CR, ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

ii. Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Alejandra Aramayo Gaona
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

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

AAG/rmch.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 893 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución".

Referencias : Memorándum N° 1067-2017-PCM/SC

Fecha : Lima, 26 JUN. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, por el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución", adjuntando el Oficio N° 1670-2017-JUS/SG remitido por la Secretaría General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre el asunto en mención.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución", es una iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República, Alejandra Aramayo Gaona, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 34

¹ Iniciativa Legislativa

*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.*

*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

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 El Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución" tiene por objeto modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución a fin de ampliar el periodo de gestión de las autoridades políticas en los gobiernos subnacionales, a seis (6) años, conforme al siguiente texto:

"ARTÍCULO 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

(...)

*El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un periodo de **seis (6) años**. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.(...)"*

"ARTÍCULO 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

(...)

*Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de **seis (6) años**. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro periodo, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones.(...)"*

- 2.4 Conforme lo expuesto en la exposición de motivos, la propuesta tiene como fin coadyuvar a la consolidación de la democracia de Estado de Derecho, pues se afirma que los 4 años de gestión de los gobiernos subnacionales es insuficiente y notablemente reducido en comparación al que ostentan otras autoridades como el Contralor General de la República (7 años), Congresistas de la República (5 años), Defensor del Pueblo (5 años) y los magistrados del Tribunal Constitucional.
- 2.5 Sobre el particular, cabe mencionar que el artículo 206 de la Constitución Política del Perú establece el procedimiento de reforma constitucional, así como los agentes habilitados para presentar proyectos de reforma constitucional, señalando lo siguiente:

"Reforma Constitucional

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos

**"Año del Buen Servicio al Ciudadano"**

equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral."

- 2.6 Sobre la elección de autoridades locales, cabe indicar que el artículo 194 de la Constitución Política del Perú establece que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, **por un período de cuatro (4) años**; no hay reelección inmediata para los alcaldes; transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
- 2.7 Por su parte, la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864 establece en su artículo 1 que las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.
- 2.8 Dentro de este contexto, considerando que la iniciativa legislativa propone una reforma constitucional a fin de modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución a fin de ampliar el periodo de gestión de las autoridades políticas en los gobiernos subnacionales, a seis (6) años; se debe tener presente que la Presidencia del Consejo de Ministros, a tenor de lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, concordante con el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y de la coordinación de las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil, entre otros, no encontrándose en el ámbito de su competencia la materia que versa el proyecto de ley.
- 2.9 No obstante tratándose de un proyecto de ley que modifica la Constitución Política del Perú, consideramos que es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de lo dispuesto por el literal a) del artículo 6² concordante con el literal a) del artículo 7³ de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la entidad que debe emitir opinión sobre el particular, ejerciendo en ese sentido el asesoramiento jurídico que se requiere sobre la iniciativa planteada.
- 2.10 En ese sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución", a través del Informe

² Artículo 6. Funciones rectoras

En el marco de sus competencias, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cumple las siguientes funciones rectoras:

a) Velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad, brindando la orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. (...)"

³ Artículo 7. Funciones específicas

Son funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

a) Asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo emitiendo opinión sobre proyectos normativos. (...)"



*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

N° 054-2017-JUS/GA del Gabinete de Asesores de dicho sector, concluyendo en lo siguiente:

"III. CONCLUSIÓN

*La Propuesta modificatoria de los artículos 191 y 194 de la Carta Política **no es viable** por las siguientes razones:*

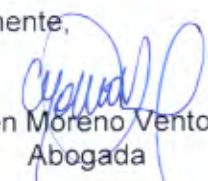
- 1. No existe nexo entre la problemática descrita en la Exposición de Motivos con la medida propuesta en el proyecto.*
- 2. La reforma constitucional es un mecanismo de naturaleza excepcional, dado el carácter rígido de la Constitución. Al respecto, hace dos años los artículos 191 y 194 de la Carta Política fueron objeto de reforma y no se aprecia en la propuesta normativa nuevos fundamentos a los conocidos en aquella oportunidad que ameriten la modificación de ambos dispositivos, como tampoco se sustenta la idoneidad del plazo propuesto para el ejercicio."*

- 2.11 Por tanto, se recomienda derivar el citado informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado para su conocimiento y fines pertinentes.

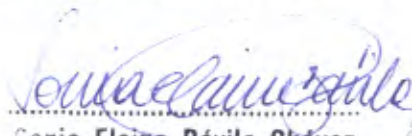
III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1 En atención a lo expuesto, **la Presidencia del Consejo de Ministros**, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, concordante con el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM **no tiene competencia para emitir pronunciamiento sobre la materia que versa el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR "Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución"**.
- 3.2 **Se recomienda derivar el Informe N° 054-2017-JUS/GA del Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la Comisión de Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado para su conocimiento y fines pertinentes.**

Atentamente,


Carmen Moreno Ventocilla
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


Sonia Elaine Dávila Chávez
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Miraflores,

15 JUN. 2017

OFICIO N° 1670 -2017-JUS/SG

Señor
VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Presente.-



Ref.: Oficio N° 000917-2017-PCM-SC

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y en atención al documento de la referencia, mediante el cual se solicita la opinión de este sector sobre el Proyecto de Ley N° 981/2016-CR, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución.

En ese sentido, se remite copia del Informe N° 054-2017-JUS/GA, el cual fue remitido a la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, mediante oficio N° 798-2017-JUS/SG.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaria General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 054-2017-JUS/GA

Análisis del Proyecto de Ley N° 981/2016-CR, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 01195-2016-2017-CCR/CR, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicita opinión respecto a este proyecto.

II. ANÁLISIS

1. Objeto de la propuesta

Modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución Política para ampliar de cuatro (4) a seis (6) años el período de los gobernadores regionales, vicegobernadores regionales, alcaldes y regidores.

2. Sobre la reforma constitucional

El artículo 206 de la Constitución Política establece el procedimiento para la reforma constitucional, el cual se encuentra a cargo del Congreso de la República como poder constituyente constituido¹.

La reforma constitucional es un mecanismo excepcional, pues "no es el mecanismo más utilizado para adecuar la Constitución a la realidad, función ésta que corresponde a la interpretación constitucional, acentuándose de este modo su carácter de garantía excepcional". Es decir, hay que acudir a los mecanismos de reforma constitucional cuando las otras técnicas, especialmente, la interpretación, no pueden lograr esa adecuación a la realidad².

Ahora bien, la Exposición de Motivos del proyecto de autos refiere que la medida (ampliación del mandato) permitirá la implementación de los planes de los gobiernos regionales y municipales. Sin embargo, al describir la problemática actual que determinaría la necesidad de una medida como la propuesta se mencionan factores que no guardan relación con dicho objetivo (uso de recursos estatales para proselitismo y la realización de actos de corrupción, los cuales condicionarían la baja tasa de reelección entre 2006 y 2014) y cuya resolución ameritaría la adopción de otras medidas legislativas.

¹ "El poder de reforma de la Constitución, por muy especial y singular que sea su condición, no deja de ser un auténtico poder constituido y, por lo tanto, limitado" (STC N° 0014-2002-AI, FJ. 35). A su vez, la capacidad de reforma de la Constitución Política es producto de una norma de competencia, la cual confiere poderes para alcanzar un determinado estado de cosas (un resultado institucional), estableciendo sus presupuestos las condiciones suficientes y/o necesarias para conseguir un concreto resultado (Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan. "Las piezas del Derecho". Ariel, Madrid, 1996, pp. 62-63).

² Álvarez Conde, Enrique. "Reformas constitucionales y reformas estatutarias". En: *Cuadernos de Pensamiento Político*. N° 11. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, 2006, p. 49.



02



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lo anterior debe ser considerado ya que la problemática aludida en la propuesta constituyó el sustento utilizado en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído sobre los Proyectos de Ley N° 292/2011-CR, 1426/2012-CR, 2566/2014-CR, 3318/2013-CR y 3404-2013-CR, el cual dio lugar a que **los artículos 191 y 194 de la Carta Política fueran sometidos a un reciente proceso de reforma constitucional**. En efecto, **el 10 de marzo de 2015 se publicó la Ley N° 30305**, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

Considerando que la reforma constitucional es un mecanismo excepcional, toda modificación de un dispositivo del Texto Supremo debe albergar el análisis integral del dispositivo. En el caso de los artículos 191 y 194 de la Norma Fundamental, estos fueron sometidos en 2015 a dicho procedimiento, sin que se estimara conveniente modificar los periodos referidos en ellos. Por otro lado, habiendo transcurrido dos (2) años desde la emisión de la Ley N° 30305, la Exposición de Motivos **no señala nuevos fundamentos que presenten un escenario distinto al de la reforma constitucional de 2015; tampoco sustenta las razones técnicas que acrediten que el periodo de seis (6) años sea el idóneo para el ejercicio de los mencionados cargos.**

III. CONCLUSIÓN

La propuesta modificatoria de los artículos 191 y 194 de la Carta Política **no es viable** por las siguientes razones:

1. **No existe nexo entre la problemática descrita en la Exposición de Motivos con la medida propuesta en el proyecto.**
2. **La reforma constitucional es un mecanismo de naturaleza excepcional, dado el carácter rígido de la Constitución. Al respecto, hace dos años los artículos 191 y 194 de la Carta Política fueron objeto de reforma y no se aprecia en la propuesta normativa nuevos fundamentos a los conocidos en aquella oportunidad que ameriten la modificación de ambos dispositivos, como tampoco se sustenta la idoneidad del plazo propuesto para el ejercicio**



Lima, 21 de marzo de 2017

Francisco Gómez Sánchez Torrealva
Asesor

