



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA  
OFICINA DE SECRETARIA GENERAL



“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Piura, mayo 30 del 2017.

OFICIO N° 0516-2017-OSG/MPP

Señora

Alejandra Aramayo Gaona

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

Plaza Bolívar – Av. Abancay s/n.

Lima.-

De mi mayor consideración:

Ref. Oficio P.O. N° 1108-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

Por medio del presente me dirijo a usted, en mi calidad de Secretaria General de esta Municipalidad Provincial de Piura, con la finalidad de saludarla y a la vez hacerle llegar, a fs. 05 copia del Informe N° 682-2017-GAJ/MPP de fecha 22 de mayo de 2017 emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, en el cual emite sus conclusiones al Proyecto de Ley 0968/2016-CR, Ley que amplía los plazos para los comerciantes damnificados de los mercados de abastos privatizados; para su conocimiento y demás fines del caso.

Sin ordo particular, aprovecho de la ocasión para testimoniarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

c.c.  
Archivo



MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA  
Oficina de Secretaria General

Abog. Carmen Liliana Niño



San Miguel de Piura, 22 de mayo del 2017.

Informe N° 682 -2017-GAJ/MPP

A : Oscar Raúl Miranda Martino  
Alcalde de la Municipalidad Provincial de Piura.

ASUNTO: Opinión Legal al proyecto de Ley.

REF. : a) Proveído S/N de fecha 24.02.2017 (Alcaldía)  
b) Exp. Nro. 8216-2017 CONGRESO DE LA REPUBLICA  
c) Oficio P.O. N° 1108-2016-217/CDRGLMGE-CR  
C) Proyecto de Ley N° 968/2016-CR.



Por el presente me dirijo a usted, con la finalidad de expresarle un cordial saludo, y a la en relación con los documentos de la referencia informar lo siguiente:

Análisis Factivo y Jurídico:

El presente proyecto de ley alcanzado a la Municipalidad Provincial de Piura, tiene como finalidad ayudar a los damnificados de los desastres naturales y siniestros como el ocurrido en nuestra ciudad en diciembre de 2016, como figura en la página 9 de la referencia b), sin señalar las implicancias que tendría para la comuna Piurana y nacional una norma de tal naturaleza; debiendo tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Las pérdidas en que recaerían las entidades al no poder hacer un cobro efectivo a sus acreencias.
2. Determinar si el dinero que se vería afectado esta ya comprometido en el presupuesto.
3. Si el numeral anterior es si, determinar si existe la posibilidad de generar una fuente de financiamiento para cumplir con las obligaciones contraídas.
4. Determinar si el plazo señalado es razonable o por el contrario precisar cuál sería.
5. Determinar si la aplicación de la presente norma serviría para el caso del incendio del mercado modelo de la ciudad de Piura.



Desarrollo:

1. Las pérdidas en que recaerían las entidades al no poder hacer un cobro efectivo a sus acreencias.  
Debemos tener en cuenta que las entidades públicas tienen un presupuesto aprobado y que parte de este viene del Gobierno Central aprobado en el Presupuesto General De La Republica y por otro lado están los recursos directamente recaudados, se señala esto debido a que las entidades públicas tienen estos ingresos que muchas veces consolida gran parte del presupuesto ya que el presupuesto asignado deviene muchas veces en reducido, no señalo únicamente la situación de esta Municipalidad Provincial, toda vez que las normas tienen como característica que se crean para situaciones generales y no solo para casos específicos, siendo que si bien la modificatoria actual, intenta regular una excepción a la regle general, esta excepción es general en el sentido de que operara para los diferentes casos que se presenten desde que se encuentre en vigencia y hasta el momento de su derogación.

Retornando a los recursos directamente recaudados que tienen como concepto "Comprende los **ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas**, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, **Venta de Bienes** y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.", el concepto anterior es el que figura en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, las negritas son propias, cabe señalar que si la entidad tiene un presupuesto proyectado, el mismo que incluye a los recursos directamente recaudados para llegar a cubrir sus necesidades en el año fiscal y de este presupuesto proyectado, se elimina de un momento a otro un ingreso de este tipo que como se señaló anteriormente cubre gran parte de las necesidades existentes, las entidades entrarían en una situación que los obligaría a generar "Empréstitos" con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la entidad, imposibilitando la ejecución de obras durante ese año fiscal, hecho que posiblemente retrase a la entidad y quienes podrían salir beneficiados de dichos proyectos u obras.



2. Determinar si el dinero que se vería afectado esta ya comprometido en el presupuesto.  
Es importante tener la atinencia, pues esto conllevaría a lo señalado en el párrafo anterior y por ende obligaría al gobierno central a tomar medidas que reajusten las necesidades o que faciliten la cancelación de dichos presupuestos.
3. Si el dinero ya está comprometido, determinar si existe la posibilidad de generar una fuente de financiamiento para cumplir con las obligaciones contraídas.  
La manera idónea a mi parecer es crear una partida para estas contingencias dentro del presupuesto nacional, la misma que de ocurrir un desastre natural y/o un siniestro se efective para compensar los ingresos que dejarían de ser percibidos por las diferentes entidades, siendo que no se vería la afectación al presupuesto, por la reducción en los Recursos Directamente Recaudados. Siendo así, no se vería afectado el crecimiento nacional y la población sentiría que en todos los niveles de gobierno están pendientes de sus necesidades, claro está que para poder llevar a cabo esto, se necesita la opinión del Ministerio de Economía quien además de tener unas partidas para ayuda en caso de desastres, deberá considerar la creación de partidas para compensar a las entidades en casos como los señalados en este punto.

4. Determinar si el plazo señalado es razonable o por el contrario precisar cuál sería.  
El plazo señalado en el presente proyecto de ley es de 5 años para otorgar un plazo razonable para que quienes fueron afectados puedan recapitalizarse y asumir sus obligaciones contraídas, a mi criterio el hecho de que se establezca un periodo rígido no solo quita flexibilidad a la norma, sino que la lleva a que deba ser derogada o modificada en un periodo corto de tiempo, esto se debe ha que las normas deben adecuarse a las diferentes realidades existentes y por ello si las pérdidas son significativas pero no exorbitantes, no se les debería dar el mismo plazo que aquellas de mayor complejidad como por ejemplo:

- a) Una pérdida de dos millones de soles, no puede ser tratada con una pérdida de 100 mil soles.
- b) Las pérdidas no solo pueden ser analizadas desde las cuantías, sino también deben analizarse desde el número de afectados por el desastre o siniestro.

Siendo así, el plazo no debe ser rígido, por el contrario, debe señalarse un plazo máximo y uno mínimo y aprobarse un reglamento para señalar cuales son los criterios que deben ser usados para acogerse a ciertos años.

5. Determinar si la aplicación de la presente norma serviría para el caso del incendio del mercado modelo de la ciudad de Piura.

En los documentos anexos al proyecto de ley presentado ha esta Municipalidad Provincial, señalan información referente al incendio ocurrido en Diciembre del año 2016, usando este siniestro como una suerte de caso emblemático que sirve para ejemplificar la necesidad de una norma de esta naturaleza que sirva como atinencia en situaciones parecidas a la ya ocurrida en nuestra ciudad y que como es ya sabido, imposibilitó a nuestra comuna a tomar medidas que pudieron ser mucho más favorables para los damnificados, pues como Gobierno Edil, nos encontramos en la misma obligación que las demás entidades en obedecer las normas de Derecho existentes y por ello al no existir ley alguna que regule condiciones especiales durante siniestros o desastres naturales, es que no se puede brindar apoyo como el señalado en el presente proyecto de ley, siendo que de todas maneras se brindó apoyo dentro de lo permitido por ley a los damnificados que en la actualidad siguen laborando, ahora bien, en el presente numeral analizaremos si es posible que este proyecto de ley sería aplicable al siniestro ocurrido en nuestra ciudad el año pasado en diciembre.

Para ello debemos analizar un principio que está recogido en la constitución:

- a) **Artículo 51°.-** Supremacía de la Constitución  
**La Constitución prevalece sobre toda norma legal;** la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.
- b) **Artículo 62°.-** Libertad de contratar  
**La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.** Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.  
Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.
- c) **Artículo 103°.-** Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho





Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. **La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

- d) **Artículo 109°.- Vigencia y obligatoriedad de la Ley**  
**La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.**
- e) **Artículo 188°.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.** El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.  
**Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.**
- f) **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. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. 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. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.
- g) **Artículo 195°.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para:**
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
  2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
  3. Administrar sus bienes y rentas.
  4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
  5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
  6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
  7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
  8. **Desarrollar y regular actividades y/o servicios** en materia de educación, salud, **vivienda**, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
  9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
  10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley



Así también como señala la Jurisprudencia recaída en el **EXP. N.º 0002-2006-PI/TC** la misma que señala en sus numerales 11 y 12 lo siguiente:

11. Conforme a la normativa expuesta, es posible inferir que, como regla, **las normas rigen a partir del momento de su entrada en vigencia y carecen de efectos retroactivos.** Si bien esta regla resulta bastante clara, es innegable que al momento de su aplicación podrían generarse ciertos conflictos; por ejemplo, cuando una nueva norma entra a regular una relación o situación jurídica, derogando la norma reguladora anterior, suele suceder que durante cierto período se produce una superposición parcial entre la antigua y la nueva norma. Es decir, la nueva norma podría desplegar cierto grado de efectos retroactivos y, a su vez, la norma derogada podría surtir efectos ultraactivos. **A fin de resolver este problema, la doctrina plantea dos posibles soluciones radicalmente diferentes: la teoría de los hechos cumplidos y la teoría de los derechos adquiridos (denominadas también teoría del efecto inmediato y teoría de la ultraactividad o de la supervivencia de la**



ley antigua, respectivamente).

**Diez-Picazo**, refiriéndose a la primera teoría, sostiene que "en el momento en que una ley entra en vigor, despliega, por definición, sus efectos normativos y debe ser aplicada a toda situación subsumible en su supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad. Ello no entraría en colisión con la norma de conflicto de no presunción de retroactividad, porque la aplicación de una ley a situaciones aún vivas y con efectos ex nunc no implicaría, en puridad de conceptos retroactividad alguna". Y, respecto a la segunda teoría, explica: "(...) **la eficacia normal de la ley se despliega únicamente pro futuro, es decir, con respecto a las situaciones que nazcan con posterioridad a su entrada en vigor. La ley nueva, por consiguiente, no es de aplicación salvo que se prevea su propia retroactividad a las situaciones todavía no extinguidas nacidas al amparo de la ley antigua**".

12. En relación con lo anterior, este Tribunal ha dicho que "(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes" (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). **Por tanto, para aplicar una norma en el tiempo debe considerarse la teoría de los hechos cumplidos y, consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas.**

Base Jurídica:

- a) Constitución Política del Perú de 1993.
- b) Ley 26569.

Análisis:



1. El presente proyecto de Ley sirve para regular una necesidad de ayuda social ante situaciones que no son previsibles como los desastres naturales y/o siniestros, pero presenta ciertos errores en su redacción que deberían ser modificados para poder cubrir un universo más grande de situaciones y cumplir así con el criterio de generalidad que deben tener las leyes, pues el presente proyecto señala dos supuestos únicos para su aplicación:
  - a) Fenómenos de la Naturaleza, siendo que los fenómenos naturales en puridad no conllevan consigo perjuicios, se debería usar el término "**Desastres Naturales**" desde el punto de vista de los efectos, debido a esto podemos usar la aplicación de la norma para todos los desastres naturales que ocurrieran y se evitaría el pedido de una Fe de Erratas que explique a que se referían cuando señalaron Fenómenos de la Naturaleza.
  - b) Incendios, siendo que debería usarse un término más genérico como "**Siniestros**", esto en razón de que la norma sirva para regular diferentes hechos y no solo cuando ocurra un incendio, pues de quedar únicamente con el texto actual, sería necesaria una nueva modificación, al ocurrir un hecho diferente como el colapso estructural, por ello es que los términos en la ley no pueden ser solo para situaciones específicas.
2. Como se señaló en el numeral 3 de la parte desarrollo del presente informe, deberá cursarse la documentación correspondiente dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, para que realicen un dictamen de factibilidad y a futuro puedan prever dinero para la creación de dichas partidas desde la entrada en vigencia de la modificación contenida en el presente Proyecto de Ley.
3. Conforme se señala en el numeral 5<sup>to</sup> de la parte desarrollo, no es aplicable la presente modificatoria para los damnificados por el siniestro ocurrido en nuestra Ciudad en diciembre del 2016, siendo que por seguridad jurídica los hechos se regulan por la ley en el tiempo y debido a que la Constitución Política del Perú, Ley de leyes, prescribe que no tiene efectos retroactivos, una norma rige desde su puesta en vigencia, igual suerte corresponde a la modificatoria.
4. La Municipalidad Provinciales, conforme lo reconoce el Art. 194° de la Constitución Política del Perú, tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y en el Art.195° Numeral 3° prescribe que los gobiernos locales son competentes para administrar bienes y rentas; por lo cual deviene en **inconstitucional la modificatoria**, toda vez que con la presente se vulneraría la autonomía existente y reconocida por la Constitución a los Gobiernos Locales en relación a la administración de sus bienes.
5. Así, también la Jurisprudencia reconoce que ninguna norma tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo y que la teoría de los hechos cumplidos es la que opera en nuestro país.



Conclusión:

Por los motivos antes expuestos, la Gerencia de Asesoría Jurídica, opina que el proyecto de Ley que contiene la Modificatoria a la Ley 26569, deviene en Improcedente, por vulnerar principios constitucionales reconocidos, afectando la autonomía de los Gobiernos Locales.

Es todo lo que tengo que opinar para conocimiento y fines, Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA  
GERENCIA DE ASESORIA JURIDICA

Abog. José Felipe Villanueva Butrón  
REG. I.C.A.P. N° 922  
GERENTE

JFVB/ GERENTE

Pág. ( )

C.c. archivo

4/08