



PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio de Justicia

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

34737

Miraflores, 29 DIC. 2017

OFICIO N° 1181 -2017-JUS/VMJ

Señor
GILMER TRUJILLO ZAGARRA
Congresista de la República
Presente.-

Reg. 942
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN,
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
05 ENE 2018
RECIBIDO
Firma: [Firma] Hora: 12:00 p.m.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
03 ENE 2018
RECIBIDO
Firma: [Firma] Hora: 16:40

Asunto : Remite opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, Ley que propone modificar el numeral 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Referencia : Oficio P.O N° 1652-2016-2017-CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, para saludarla cordialmente y, a la vez, dar respuesta al documento de la referencia, en el que traslada la solicitud de opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, Ley que propone modificar el numeral 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, me permito remitir copia del Informe N° 97-2017-JUS/DGDNCR elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, en el que se da atención a lo solicitado por su Despacho.

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

Atentamente,

[Firma manuscrita]
JUAN TEODORO FALCONI GÁLVEZ
Viceministro de Justicia
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS



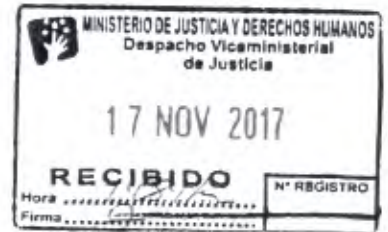
PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME LEGAL N° 97: 2017- JUS/DGDNCR



A : **JUAN TEODORO FALCONI GÁLVEZ**
Viceministro de Justicia

DE : **MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO**
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, que propone modificar el artículo 44 de la Ley N° 27972

REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 1652-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Hoja de Trámite N° 27448-2017MSC

FECHA : Miraflores, **17 NOV. 2017**

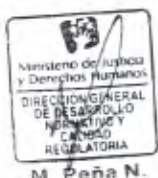
Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente informe legal, donde se analiza el Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, Ley que propone modificar el numeral 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972.

I. OBJETO

1. Es objeto del presente informe legal el análisis del Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, que propone modificar el inciso 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, "El Proyecto de Ley").
2. En ese sentido, corresponde emitir un "Informe Legal", de conformidad con el numeral 8.3 de la Directiva N° 1-2012-JUS/VM-DNAJ (Procedimientos para la emisión de Consultas Jurídicas, Informes Jurídicos y Dictámenes Dirimentes en la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos), aprobada con Resolución Ministerial N° 24-2012-JUS, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de enero de 2012.

II. ANTECEDENTES

- II.1. El 9 de mayo del 2017, mediante Oficio P.O. N° 1652-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicitó al Despacho Ministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante "MINJUS") opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1202/2016-CR, que propone modificar el inciso 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972.
- II.2. El 10 de mayo del 2017, mediante Hoja de Trámite N° 27448-2017MSC, el Despacho Viceministerial del MINJUS derivó el antedicho oficio a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del mismo ministerio para su respectiva atención.





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

III. BASE LEGAL

- III.1. Constitución Política del Perú, artículos 109, 188, 189, 198 y 200 (inciso 4).
- III.2. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, artículo 44 (incisos 1 y 2).
- III.3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, artículo 11 (inciso 2).
- III.4. Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, artículo 80.
- III.5. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), artículo 11 (incisos 1 y 2).
- III.6. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, artículo 42.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3. Para mayor entendimiento del Proyecto de Ley se presenta el siguiente cuadro comparativo del texto completo y vigente del artículo 44 de la Ley N° 27972, y de cómo quedaría con la modificación:

Texto vigente del artículo 44 de la Ley N° 27972	Proyecto de Ley
<p>Artículo 44.- Publicidad de las Normas Municipales Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de las municipalidades distritales y provinciales del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad. 3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad 	<p>Artículo 44.- Publicidad de las Normas Municipales Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y sus distritos; así como de la Provincia Constitucional del Callao. 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad. 3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad



M. Peña N.



“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

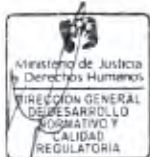
<p>judicial respectiva, en los demás casos.</p> <p>4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.</p> <p>Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.</p> <p>No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión.</p>	<p>judicial respectiva, en los demás casos.</p> <p>4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.</p> <p>Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.</p> <p>No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión.</p>
---	---

V. ANÁLISIS

ANÁLISIS FORMAL DEL PROYECTO

Exposición de Motivos

- El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva¹.
- Esta Dirección General advierte que en el proyecto de ley objeto del presente análisis se propone modificar el inciso 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972, para que la obligación de publicar las normas municipales en el diario oficial “El Peruano”, que actualmente corresponde a las municipalidades distritales y provinciales de Lima y Callao, corresponda sólo a las de Lima Metropolitana y del Callao.
- En la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se explica que con éste se busca resolver el trato discriminatorio existente entre las municipalidades distritales y provinciales de Lima Metropolitana y el Callao con respecto a las de los demás distritos y provincias del departamento de Lima, en relación a la obligatoriedad de publicar las normas municipales en el diario oficial “El Peruano”; para lo cual se propone habilitar un régimen similar al regulado para las demás municipalidades del Perú.
- Sin embargo, esa discriminación no es tal, sino que se trata de una opción tomada por el Legislador dentro del marco dado por la Constitución con respecto a la publicidad de las normas, tal como se explicará con más detalle en el análisis de fondo del proyecto de ley.



M. Peña N.

¹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, artículo 75: “Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales”.

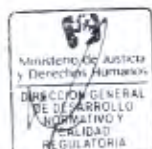


"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

8. Asimismo, se observa que el proyecto normativo no presenta un resumen de la legislación comparada o estudios estadísticos técnicos que garanticen que la publicación de las normas de las municipalidades distritales y provinciales de Lima diferentes a las de Lima Metropolitana, en diversos diarios de empresas privadas locales, abaratará el costo de la publicación e incrementará la eficacia técnica de las normas municipales.

Análisis Costo - Beneficio

9. En el análisis "costo-beneficio" ubicado en la exposición de motivos del proyecto, se señala que éste significará para las municipalidades distritales y provinciales de Lima diferentes a las de Lima Metropolitana, un ahorro en el costo de la publicación de sus normas y en el desplazamiento de su personal para gestionar ésta en el diario oficial "El Peruano" (costo horas/hombre); pudiendo aquel ahorro ser utilizado para obras públicas en beneficio de sus comunidades. Asimismo, importará un beneficio para los diarios locales de las provincias y distritos correspondientes.
10. Sobre lo anterior, cabe señalar que las propuestas normativas, sin importar cuán importantes o positivas sean, siempre generan costos y beneficios. Por ello, al realizar un análisis costo-beneficio se está asegurando que el impacto positivo generado por la propuesta justifique los costos que ella misma genera. Y es que si los beneficios resultan ser mayores que los costos, existe una alta posibilidad de que su aprobación contribuya al desarrollo del país.
11. Por otro lado, debe considerarse el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 26889², y la Guía de Orientación N° 06-2005-DCD-DGP/CR (Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo – ABCL), emitida por el Congreso en el marco de lo establecido por el artículo 75 de su reglamento (en lo sucesivo, "la Guía ABCL").
12. La Guía ABCL identifica seis pasos a seguir en el análisis de todo proyecto de ley, los cuales parten por determinar el (i) contexto y (ii) objetivo de la iniciativa legislativa, luego observar (iii) el contenido de los cambios, (iv) identificando a los actores involucrados, el subsiguiente (v) análisis del efecto específico de cada uno de los cambios que se producirían como consecuencia de la aplicación de la ley respecto de las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, y por último, (vi) la presentación de los resultados que implica un balance del impacto económico o no.



M. Peña N.

² Reglamento de la Ley N° 26889 (Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa), Decreto Supremo N° 8-2006-JUS, artículo 3, inciso 1: "El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos".



“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

13. En cuanto al punto (i), la Guía ABCL propone responder la siguiente interrogante: ¿Cuál es el contexto en el que se desarrolla la iniciativa Legislativa?³ Al respecto, en el análisis costo-beneficio de la exposición de motivos no se identifica la problemática en la normatividad vigente, que haga necesario un cambio del régimen publicitario de las normas municipales de Lima y el Callao.
14. Sobre el punto (ii) que busca determinar los objetivos de la modificación de la propuesta legislativa, otorgando una solución a la problemática identificada; en la exposición de motivos se señala la intención de garantizar la publicidad de las normas municipales, bajo el fundamento que los diarios locales son más interesantes y asequibles para los ciudadanos en general; pero no se presenta un estudio técnico y económico que pruebe en términos cuantitativos y cualitativos la diferencia que esto generaría con respecto al régimen actual.
15. Ahora, los puntos (iii) y (iv) de la Guía ABCL, tienen como propósito identificar los cambios que se producirían como consecuencia de la aprobación de la proposición legislativa, así como los actores involucrados en los mismos (entidades, grupos y/o sujetos). Al respecto, es conveniente dilucidar la siguiente interrogante: ¿En qué aspectos concretos se producirá un cambio en el ordenamiento legal actual, y cuáles serían los actores que participarían como consecuencia de la aprobación del proyecto de ley?⁴
16. Teniendo presente que el objeto de la propuesta es modificar el régimen publicitario de las normas municipales, sería adecuado contar con un estudio de impacto normativo y análisis comparado acerca de la eficacia de establecer un régimen publicitario diferente para las normas de las municipalidades de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao, considerando las leyes de descentralización y el régimen de impugnación de las normas municipales establecido en la Ley N° 27972.
17. En ese sentido, no solo es necesario señalar que la propuesta otorga beneficios positivos de ahorro en publicidad normativa y eficacia publicitaria, sino que además es importante presentar informes que acrediten tales efectos y observen el posible impacto social que pueda causar en la esfera jurídica de los actores implicados.
18. En el paso (v) se debe dilucidar si el proyecto cumple con atender la siguiente cuestión: ¿El efecto de ese cambio en la legislación afectaría a las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto o corresponde a una transferencia económica entre estos? Al respecto, la Guía ABCL propone que, si el cambio tendrá un impacto no económico, se debe identificar los efectos que aquél produciría para cada uno de los actores involucrados, indicando cuál sería el sentido de los mismos, esto es, si serían positivos o negativos⁵.

³ Congreso de la República. *Guía de Orientación N° 6-2005-DCD-DGP/CR, Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo - ABCL*, Servicio Parlamentario, Lima, 2005. p. 3.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibidem*, p. 4.





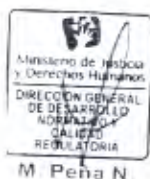
“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

19. Sobre el particular, en la exposición de motivos se señala que no se producirá una afectación económica pues no se irrogará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, se generará un ahorro para las municipalidades que se verían beneficiadas en el costo de la publicación de sus normas, en el desplazamiento de su personal para gestionar esta publicación, así como en el costo de horas/hombre que implica.
20. Sin embargo, en realidad, sólo se producirá un desplazamiento del régimen publicitario realizado actualmente en el diario “El Peruano” a diarios de empresas privadas cuyo costo debió ser cuantificado a fin de conocer la afectación positiva o negativa; y de no haber sido accesible esta información, mediante la presentación de muestras para proyectar su alcance y viabilidad.
21. Y en cuanto al punto (vi) “Presentación de Resultados”, el proyecto soslaya la importancia de presentar un balance final acerca del impacto social y económico en cada entidad, grupo o sujeto involucrado (distritos y provincias de Lima y Callao con respecto a los demás distritos y provincias del Perú, así como en Lima Metropolitana, sus habitantes y las empresas privadas que puedan participar en esta propuesta legislativa), a fin de identificar los efectos positivos (beneficios) para la sociedad en su conjunto y los costos que asumirían los actores involucrados en el cambio.

Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto en la legislación

22. El artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que, si la iniciativa legislativa se trata de una modificatoria, ésta debe ser idónea y efectiva para superar vacíos o defectos en el ordenamiento⁶.
23. Conviene advertir que el proyecto de ley analizado propone la modificación del inciso 1 del artículo 44 de la Ley N° 27972 a fin de generar una variación del régimen publicitario de las normas de las municipalidades de Lima, excepto las de Lima Metropolitana y el Callao; sin embargo, no predice el impacto normativo y social fundamentado en los principios de publicidad y seguridad jurídica; asimismo, no sostiene un diagnóstico de la situación actual, toda vez que no identifica cuáles son los sectores afectados por la falencia normativa y no acredita que exista un tratamiento discriminatorio en los distritos y provincias de Lima y el Callao.
24. Es claro entonces que el proyecto de ley no contiene un análisis del impacto que ocasionaría su propuesta en el ordenamiento jurídico, por lo que no se adecúa a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa.

⁶ Reglamento de la Ley N° 26889 (Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa), Decreto Supremo N° 8-2006-JUS, artículo 4: “El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

ANÁLISIS DE FONDO DEL PROYECTO

25. La Constitución Política del Perú establece en su artículo 109, que "[l]a 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". El simple tenor de esta disposición es suficiente para entender y saber que, como regla general, una ley produce efectos jurídicos sólo desde el día siguiente que es difundida masivamente en un medio oficial. (negritas agregadas)
26. Asimismo, la Constitución establece en su artículo 200, inciso 4, que "[s]on garantías constitucionales (...) La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las **normas que tienen rango de ley**: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, **normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales** que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo". Como puede apreciarse, todas las normas antedichas se encuentran ubicadas, dentro de la jerarquía normativa, en la segunda categoría; es decir, entre la Constitución y los reglamentos⁷. Y en este sentido, puede afirmarse que aquellas normas son iguales por pertenecer a la misma categoría; y por tanto, debe dispensárseles el mismo tratamiento. (negritas agregadas)

⁷ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 47-2004-AI/TC, Sentencia del 24 de abril de 2006, Fundamento 61. "En nuestro ordenamiento existen las siguientes categorías normativas y su subsecuentes grados:

Primera categoría

Las normas constitucionales y las normas con rango constitucional

1er. grado: La Constitución.

2do. grado: Leyes de reforma constitucional.

3er. grado: Tratados de derechos humanos.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 206° de la Constitución es la norma que implícitamente establece la ubicación categorial de las denominadas leyes constitucionales. De allí su colocación gradativamente inferior en relación a la Constitución en sí misma.

Segunda Categoría

Las leyes y las normas con rango o de ley.

Allí aparecen las leyes, los tratados, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el Reglamento del Congreso, las resoluciones legislativas, las ordenanzas regionales las ordenanzas municipales y las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley.

En atención a los criterios expuestos en el caso Marcelino Tineo Silva y más de cinco mil ciudadanos [Expediente N° 0010-2002-AI/TC] los decretos leyes se encuentran adscritos a dicha categoría [cf. los párrafos 10 y ss. de dicha sentencia]

Tercera categoría

Los decretos y las demás normas de contenido reglamentario.

Cuarta categoría

Las resoluciones.

1er. grado:

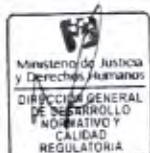
Las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Defensoría del Pueblo, etc.).

2do. y demás grados descendentes:

Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional.

Quinta categoría

Los fallos jurisdiccionales y las normas convencionales".



M. Peña N





PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

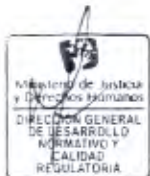
Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

27. Sin embargo, la Constitución también establece en su artículo 189, que: "[e]l territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, **en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local**". Esta distinción de niveles de gobierno según la distribución territorial permite colegir que no todas las normas de la segunda categoría tienen la misma aplicación geográfica. En efecto, aquéllas emitidas por los poderes centrales o nacionales (como las leyes emitidas por el Legislativo, o los decretos legislativos y decretos de urgencia emitidos por el Ejecutivo) se aplican a todo el territorio nacional; en cambio aquéllas emitidas por los Gobiernos Regionales y Locales (normas regionales y ordenanzas municipales, respectivamente) se aplican sólo a la circunscripción de la autoridad que las emitió⁸. (negritas agregadas)
28. Existiendo esa diferencia inobjetable entre las normas de la segunda categoría, y considerando que todas ellas deben publicarse, lo más lógico y justo es que aquéllas de aplicación nacional se publiquen en un medio de difusión igualmente nacional; y aquéllas de aplicación regional o local, en un medio de difusión igualmente regional o local. En mejores palabras, que aquéllas emitidas por el Legislativo y Ejecutivo se publiquen en el diario oficial "El Peruano"; y aquéllas emitidas por los Gobiernos Regionales y Municipales, en el diario de mayor circulación de la circunscripción respectiva.
29. La distinción en la publicación no tiene relación con la jerarquía de las normas de segunda categoría, cuya igualdad se mantiene incólume, sino con su aplicación; y en estricto ni siquiera introduce una variación en ésta, sino que se limita a replicar la natural diferencia que existe entre sus ámbitos geográficos de aplicación. Antes bien, esa distinción favorece el principio que propugna la Constitución en su artículo 188, párrafo 1: "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**"⁹. (negritas agregadas)
30. Por tanto, al desarrollar cómo sería la publicación de las normas de la segunda categoría emitidas por el Legislativo y el Ejecutivo, el Legislador sólo tenía la

⁸ *Ibidem*, Fundamento 118: "la creación de gobiernos regionales y locales, cada uno con competencias normativas propias, comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales y locales puedan existir. Este derecho regional y local, sin embargo, **tienen un ámbito de vigencia y aplicación delimitado territorialmente a la circunscripción de cada instancia de gobierno (regional o local)** y, además, se encuentra sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional". (negritas agregadas)

⁹ "La descentralización puede ser vista desde muchas perspectivas, pero comúnmente se destacan dos de ellas; la primera, como forma de definir el gobierno del Estado y, de ese modo, distribuir el poder estatal, **asignando funciones propias de gobierno a entidades o gobiernos descentralizados que forman parte del Estado, pero que se identifican porque ejercen sus funciones sobre una determinada porción del territorio**. Se trata, también, de una forma de organización de carácter democrático porque, generalmente, **las autoridades que conducen los niveles de gobiernos descentralizados son elegidas democráticamente a través del voto popular**". ALVITES ALVITES, Elena C. *El estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista*. En: "Revista Peruana de Derecho Constitucional. Descentralización: retos y perspectivas", N° 7, Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2014, p. 55. (negritas agregadas)



M. Peña N.

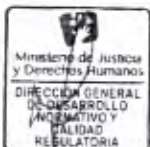




"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

opción de establecer que éstas fueran publicadas en el diario oficial "El Peruano", y así lo hizo. En efecto, en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso¹⁰, artículo 80, párrafo 3, se establece que "[l]a ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial**, salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período de 'vacatio legis' en todo o en parte". Igualmente, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo¹¹, artículo 11, párrafo 2, se establece que "[l]os Decretos Legislativos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial**, salvo disposición contraria del mismo Decreto Legislativo que postergue su vigencia en todo o en parte"; y en el mismo artículo, inciso 2, párrafo 2, que "[l]os Decretos de Urgencia entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial**, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte". (negritas agregadas)

31. No hubiera sido justo que, teniendo el mismo ámbito de aplicación nacional, se hubiera dispuesto, por ejemplo, que las normas de la segunda categoría del Congreso se publicaran en el diario oficial; y las del Ejecutivo, en un diario local.
32. Ahora, con respecto a las normas de la segunda categoría emitidas por los Gobiernos Regionales y Locales, el Legislador comprendió que éstas podían publicarse en el diario de mayor circulación de la circunscripción respectiva. Así lo da entender en la ley que desarrolla precisamente el ya mencionado principio constitucional de descentralización (*supra* párrafo 29), la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización¹², cuyo artículo 11, inciso 2, establece que "[l]as **normas de carácter general deben ser publicadas en el Diario Oficial El Peruano**; asimismo deben ser difundidas a través del Portal o Página Web del Estado Peruano, **y en su caso, en el diario de avisos judiciales o el de mayor circulación de la región o localidad**". (negritas añadidas)
33. Incluso el propio Tribunal Constitucional ha dilucidado una respuesta similar, al establecer que "[e]l requisito de la publicidad, tanto de las leyes como de las normas con rango de ley, tiene por objeto tanto la difusión de su contenido como la publicidad de la misma de manera que todos tengan conocimiento de aquella y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente (...) En el caso de las leyes así como de las normas con rango de ley expedidas por autoridades de competencia nacional, su ámbito de aplicación es todo el territorio del Estado, **mientras que en el caso de las normas regionales y locales, su ámbito de aplicación se circunscribe al ámbito del gobierno regional o local, según corresponda** (...) Esto ha llevado a que el artículo 109° de la Constitución, en relación con la publicidad de la ley en el diario oficial, sea exigido también en el caso de las autoridades que emiten normas con este rango y cuyo alcance es nacional, entiéndase, decretos legislativos y decretos de urgencia. **Sin embargo, ello no ocurre en el caso de las normas de alcance regional y local**"¹³. (negritas agregadas)



M. Peña N

¹⁰ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 30 de mayo de 1998.

¹¹ Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de diciembre de 2007.

¹² Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de julio de 2002.

¹³ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente 5-2010-PI/TC, Sentencia del 25 de octubre de 2010, Fundamentos 6, 7 y 8.





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

34. Sin embargo, considerando que la publicación en el diario oficial “El Peruano” no afectaría en nada la jerarquía ni la aplicación de las normas de la segunda jerarquía emitidas por los Gobiernos Regionales y Locales en general, el Legislador, en relación con éstas, tuvo dos alternativas: o bien establecía su publicación en el diario oficial, o bien en el diario de mayor circulación de la circunscripción respectiva. Con respecto a las normas de la segunda categoría emitidas por los Gobiernos Regionales en concreto, el Legislador eligió lo primero. En efecto, en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹⁴, artículo 42, párrafo 1, se establece que “[l]a norma regional de alcance general es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo plazo distinto expresamente señalado en la misma, debiendo publicarse además en el diario encargado de las publicaciones judiciales en la capital de la Región. Deben incluirse además en el portal electrónico del Gobierno Regional”. (negritas agregadas)
35. Y con respecto a las normas de la segunda categoría emitidas por los Gobiernos Locales, el Legislador optó por una solución mixta. En efecto, en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades¹⁵, artículo 44, incisos 1 y 2, se ordena que las ordenanzas de las municipalidades de Lima y Callao sean publicadas en el diario oficial; mientras que las ordenanzas de las demás municipalidades, en el diario encargado de los avisos judiciales de la circunscripción respectiva. Esta solución no es inconstitucional, pues el Tribunal Constitucional, luego de dilucidar la respuesta mencionada en el párrafo 33, hace referencia, en la misma sentencia, a aquél artículo sin objeción alguna¹⁶.
36. En consecuencia, no existiría problema si el Legislador opta por eliminar del supuesto del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades a las municipalidades del departamento de Lima, diferentes a las de Lima Metropolitana, para que la obligación de publicar en el diario oficial quede sólo para éstas últimas municipalidades y las del Callao; pues ello estaría dentro de los parámetros dados por la Constitución y por el Tribunal Constitucional.

VI. CONCLUSIONES

Como consecuencia de los argumentos esgrimidos hasta aquí, es posible arribar a las conclusiones siguientes:

- i. El Proyecto de Ley, en cuanto a la forma, es viable con observaciones, pues cumple parcialmente con las normas y directrices de producción y sistematización legislativa.
- ii. El Proyecto de Ley, en cuanto al fondo, es viable, pues no es inconstitucional que se elimine del supuesto del artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades a las municipalidades del departamento de Lima, diferentes a las de Lima Metropolitana.



M. Peña N

¹⁴ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 18 de noviembre de 2002.

¹⁵ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de mayo de 2003.

¹⁶ Tribunal Constitucional, *supra* nota 13, Fundamento 9.



PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo
Normativo y Calidad Regulatoria

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

VII. RECOMENDACIÓN

Por todo lo expuesto se recomienda alcanzar el presente informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República; para los fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

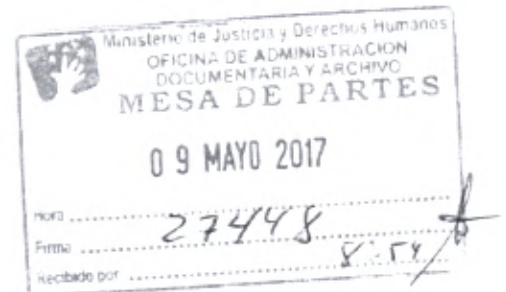
MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Lima, 25 de abril de 2017

OFICIO P.O. N° 1652 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señora
MARÍA SOLEDAD PÉREZ TELLO
Ministra de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llonza 350
Miraflores



De mi consideración:

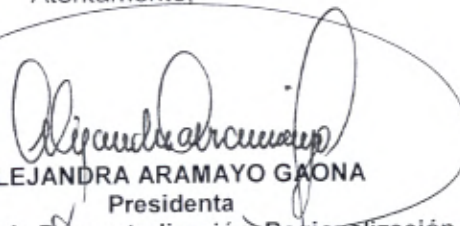
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1202/2016-CR, ley que propone modificar el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

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.

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

Atentamente,




ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.