



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

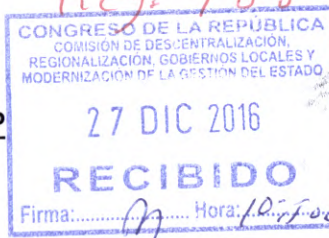
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

21 DIC. 2016

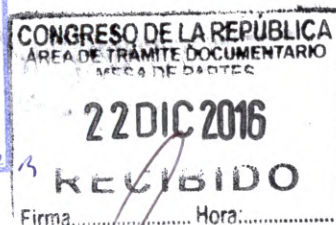
Lima,

OFICIO N° 5483-2016-PCM/SG/OCP

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



0 28328



Asunto : Pedido de opinión sobre P. L. N° 14/2016-CR, que propone modificar el art. 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia

Referencia: Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201643761

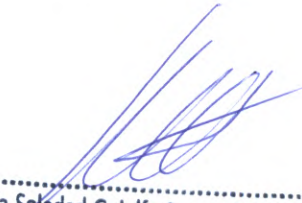
De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14/2016-CR, que propone modificar el art. 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Oficio N° 3105-2016-JUS/SG, remitido por la Secretaría General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y los Memorando Nos. 1974-2016-PCM/OGAJ y 557-2016-PCM/SD, de la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

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

Atentamente,


.....
María Soledad Guiulfo Suarez-Durand
Secretaría General
Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/mosa
201632021

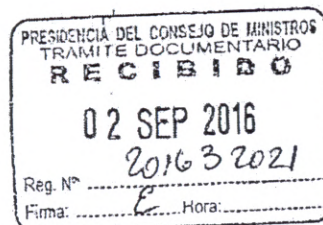


COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

"Decento de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

Lima, 31 de agosto de 2016

OFICIO P.O. N° 001 -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 0014/2016-CR, ley que propone modificar el artículo 30° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia.

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
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

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

AAG/rmch.



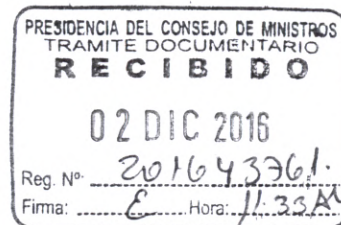
PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Miraflores, 01 DIC 2016



OFICIO N° 3105-2016-JUS/SG

Señora
MARÍA SOLEDAD GUIULFO SUAREZ-DURAND
Secretaría General
Presidencia del Consejo de Ministros
Presente.-

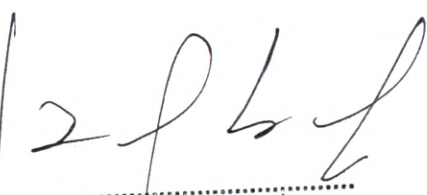
Ref. a) Oficio N° 4865-2016-PCM/SG/OCP
b) Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, para saludarla cordialmente y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia a), alcanzar adjunto copia del Informe N° 146-2016-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 014/2016-CR, Ley que propone modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867, en atención a lo solicitado por su despacho.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,


KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaría General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 146-2016-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 014/2016-CR, Ley que propone modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha solicitado emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 014/2016-CR, Ley que propone modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867.
2. Por Oficio N° 4865-2016-PCM/SG/OCP, del 04 de noviembre de 2016, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el referido Proyecto de Ley para la opinión del Sector, adjuntado el Informe N° 89-2016-PCM/OGAJ-MHF de la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° 0046-2016-PCM/SD-ODCRYM de la Secretaría de Descentralización.

II. ANÁLISIS

II.1 Sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley

II.1.1 Texto normativo propuesto y su justificación

1. El Proyecto de Ley tiene como finalidad modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para incluir como una causal para la vacancia del cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales cuando ocurre la inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o tres alternativas durante el período anual de sesiones, siendo aplicable a los procedimientos de vacancia en trámite.
2. De acuerdo a su Exposición de Motivos, a pesar de la existencia de las normas legales que obligan a concurrir ante el Congreso de la República para informar temas relacionados a la gestión, se han advertido hechos de caso omiso, por lo que en el marco de un afianzamiento del proceso de descentralización se plantea incorporar la causal antes indicada.

II.1.2 Marco regulatorio de la fiscalización y control a los Gobiernos Regionales por parte del Congreso de la República

3. Los artículos 96 y 97 de la Constitución Política del Perú señalan lo siguiente:

Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas

Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de



O. Roca M.



M. SARAVIA S.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

(Subrayado agregado)

Función Fiscalizadora

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

(Subrayado agregado)

4. Bajo la misma línea, el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República señala que si dentro de los 15 días posteriores el Ministro (o funcionario requerido) no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos 7 días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido (que implica que sea citado ante la comisión).
5. En tal sentido, el Congreso de la República tiene la potestad de requerir información escrita a los Gobiernos Regionales, e incluso exigir su presencia para informar, en caso no cumpla con responder por escrito, a su vez, el Congreso de la República puede obligar a los Gobiernos Regionales a comparecer ante las comisiones encargadas de las investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
6. En relación con ello, el literal a) del artículo 75 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece que el Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República.
7. De ello se puede deducir que existen mecanismos de fiscalización y control por parte del Congreso de la República hacia los representantes de los Gobiernos Regionales.

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

8. El Proyecto de Ley establece la modificación del artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para incluir como una causal para la vacancia del cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros Regionales cuando ocurre la inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o tres alternativas durante el período anual de sesiones, siendo aplicable a los procedimientos de vacancia en trámite.
9. Al respecto, se aprecia que ello tendría una vinculación con el derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y en ese contexto al derecho de ser elegido que regula el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que indica lo siguiente:





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

10. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en su Sentencia recaída en el Expediente N° 0030-2005-PI/TC, de fecha 2 de febrero de 2006 (fundamento 23) lo siguiente:

23. (...) el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), así como en su participación asociada, a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político. Tales organizaciones son los partidos y movimientos políticos, reconocidos en el artículo 35° de la Constitución.

Asimismo, el referido principio se materializa en la participación política indirecta de la ciudadanía; es decir, a través de sus representantes libremente elegidos. La democracia representativa es —como quedó dicho— el rasgo prevalente en nuestra Constitución.

11. Siendo ello así, la democracia representativa consagrada en la Constitución Política del Perú se expresa en el derecho a elegir y ser elegido lo cual lleva implícito el mantenerse en el cargo elegido y no verse afecta por causas no previstas en la Constitución o normas legales compatibles con ella.
12. En efecto, como indica el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 2730-2006-PA/TC, de fecha 21 de julio 2006 (fundamento 37):

(...) el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido no agota su virtualidad en el acto mismo de votación, sino que se proyecta durante todo el mandato, de modo tal que el impedimento o restricción de su ejercicio, fuera de las causas previstas en la Constitución o en las normas legales compatibles con ella, suponen también una afectación del derecho y, consecuentemente, ingresa dentro de los alcances del artículo 31°, *in fine*, de la Constitución, conforme al cual es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

13. Bajo tal contexto, tratándose de bien jurídico tutelado constitucionalmente (derecho a ser elegido) resulta pertinente someter la propuesta legislativa al test de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a través de los tres pasos progresivos de idoneidad del medio, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.
14. En atención al **subprincipio de idoneidad**, debe analizarse si con la aprobación de la propuesta normativa se busca lograr un objetivo constitucionalmente legítimo y si dicha medida legislativa es idónea para lograrlo.
15. Bajo tal contexto, el artículo 30 del Proyecto de Ley propone que sea causal de vacancia además del fallecimiento, incapacidad física o mental permanente, condena consentida o ejecutoriada por delito de doloso con pena privativa de libertad, dejar de residir de manera injustificada hasta un máximo de 180 días, que exista una inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República.
16. Del texto citado se puede advertir que el Proyecto de Ley tendría como finalidad coadyuvar al procedimiento de control del Congreso de la República en vista de la inasistencia por parte de los funcionarios de los Gobiernos Regionales a las citaciones que se cursan; sin embargo, la propuesta legislativa no resulta una medida idónea, ya que ello no conllevará necesariamente a que dichos funcionarios asistan a las citaciones, porque puede deberse a causas ajenas a ellos, como situaciones de emergencia que deben ser atendidos en su regiones, aunado por la distancia y tiempo que se requiere para poder acudir a la capital del país respecto a las regiones distantes y de frontera
17. Asimismo, las causales de vacancia establecidas en la legislación vigente están basadas en que la ocurrencia de tales supuestos afecta al cargo de Gobernador Regional, Vicegobernador o consejero, porque impediría llevar una gestión adecuada en beneficio de los ciudadanos que le dieron su voto electoral, situación que no resulta aplicable a la "inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República", que no se encuentra conforme a la citada finalidad perseguida en la Ley N° 27867 citada, que está enfocada en proteger a la ciudadanía de la región.
18. Además, resulta desproporcional que ante la incomparecencia a las sesiones congresales se pierda el cargo de gobernador regional, vicegobernador o consejero, obtenido por sufragio directo y que responden a la voluntad expresada por los ciudadanos que los eligieron.
19. Por otro lado, existen medidas menos restrictivas del derecho a ser elegido como la sujeción a una responsabilidad administrativa funcional, conforme la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que establece lo siguiente:

Responsabilidad Administrativa Funcional.- Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control.



O. Roca M.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia.

20. En conclusión, el Proyecto de Ley no supera el test de proporcionalidad en sus tres sub-principios: juicio de idoneidad o adecuación, juicio de necesidad y juicio de proporcionalidad "*strictu sensu*", por lo que no resulta compatible con la Constitución Política del Perú, ni responde a la finalidad establece para la fijación de causales de vacancia señaladas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

II.2 Requisitos formales del Proyecto de Ley

II.2.1 Normativa aplicable

21. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República¹ (en adelante, el **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 respectiva.
22. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa² regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
23. Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010³ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.
24. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser revaluados.

II.2.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

25. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar el valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que

¹ Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.

² Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

³ Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011. p. 13.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁴.

26. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁵
27. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen.
Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

28. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente sobre el análisis costo beneficio:

«ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no involucra costo alguno al erario nacional. Los beneficios del proyecto de ley se trasladarán en instrumentos eficaces de control y fiscalización del Congreso de la República a los Gobiernos Regionales, por cuanto permitirán cumplir adecuadamente con el trabajo de fiscalización y de control político, mejorando con ello las relaciones de los Gobiernos Regionales con el Congreso y la población"

29. En razón de lo expuesto, se considera que el Proyecto de Ley analizado ha omitido los diversos pasos requeridos para el análisis costo beneficio; los cuales son necesarios e importantes para evaluar su impacto en la sociedad.
30. En efecto, se evidencia que el análisis omitió identificar los efectos ventajosos y desventajosos derivados de su implementación. Se considera que la omisión se debe principalmente a las siguientes deficiencias metodológicas: Primero, se identificó, como relevante para el análisis, un solo tipo de costos: los gastos presupuestales del Estado; segundo, se excluyeron del análisis los costos derivados del declarar vacante

⁴ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

⁵ MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

el cargo de Gobierno Regional; y, tercero, no se identificaron los efectos ventajosos derivados de la implementación del proyecto susceptibles de algún tipo de valorización.

31. Adicionalmente, el análisis omitió realizar una identificación de todos los actores estatales susceptibles de ser afectados por la implementación del Proyecto de Ley, sin los cuales es imposible identificar todos los efectos económicos involucrados.
32. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización o ponderación en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados.

II.2.3. Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

33. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

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.»

34. Al respecto, el Proyecto de Ley sostiene lo siguiente respecto a los efectos sobre la legislación vigente:

«EFECTO DEL PROYECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El proyecto de ley que se propone modificará el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 29053, incorporando el inciso 6) sobre nueva causal de vacancia»

35. Sobre ello, se advierte que el Proyecto de Ley implicaría una modificación a dicha normativa, se hace una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual pero sin base en datos que corroborarían lo indicado, por lo que se cumpliría parcialmente en este aspecto.
36. No obstante, siendo una modificación de los alcances del artículo 30 no se advierte que derogaría alguna disposición, en caso contrario, tendría que especificarse expresamente las normas derogadas.

II.2.4. Análisis de la Fórmula Normativa

37. La fórmula normativa se encuentra compuesta por 3 artículos, el primero dispone la modificación, el segundo contempla los procesos en trámite y el tercero establece la derogación.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

38. Sobre la regulación de procesos en trámite se recomienda ubicarlo como Disposición Complementaria Transitoria y en caso no advertirse normas derogadas expresamente, se recomienda la eliminación del artículo 3.
39. Por ello, se considera que la fórmula normativa cumple parcialmente lo regulado por el Reglamento de la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa, por lo que se recomienda la subsanación de los errores formales identificados previamente.

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley se considera inviable jurídicamente, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 14/2016-CR, la propuesta no podría sustentarse en que conllevará necesariamente a que los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros Regionales asistan a las citaciones del Congreso de la República, porque puede deberse a causas ajenas a ellos, como situaciones de emergencia que deben ser atendidos en su regiones, aunado por la distancia y tiempo que se requiere para poder acudir a la capital del país respecto a las regiones distantes.
- (ii) Las causales de vacancia establecidas están basadas en que la ocurrencia de tales supuestos afecta al cargo de Gobernador, Vicegobernador o Consejero Regional porque impediría llevar una gestión adecuada en beneficio de los ciudadanos que le dieron su voto electoral, situación que no resulta aplicable a la "inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República", que no se encuentra conforme a la finalidad perseguida en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, enfocada en proteger a la ciudadanía de la región.
- (iii) Resulta desproporcional que ante la incomparecencia a las sesiones congresales se pierda el cargo de gobernador regional, obtenido por sufragio directo y que responden a la voluntad expresada por los ciudadanos que los eligieron, además que existen medidas menos restrictivas del derecho a ser elegido como la sujeción a una responsabilidad administrativa funcional.
- (iv) Por último, se considera que el referido Proyecto de Ley cumple parcialmente con lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR y la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.



Lima, noviembre de 2016


Oreste Gherson Roca Mendoza
Asesor Legal del Gabinete de Asesores



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

MEMORANDO N° 1974. 2016-PCM/OGAJ

A : VLADO CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 14/2016-CR "Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia".

REF. : Memorándum N° 557-2016-PCM/SD
Hoja de Trámite N° 201632021

FECHA : Lima, 12 1 OCT. 2016

Tengo a bien dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, relacionado con el Proyecto de Ley N° 14/2016-CR "Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia", y respecto del cual solicitó opinión a través del Memorándum N° 383-2016-PCM/SC/OCP.

Al respecto, adjunto el **Informe N° 89-2016-PCM/OGAJ-MHF**, que este despacho hace suyo, donde se concluye observando la iniciativa legislativa.

Atentamente,


Abog. Edgard Eduardo Ortiz Galvez

Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Presidencia del Consejo de Ministros





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 89-2016-PCM/OGAJ-MHF

A : EDGARD EDUARDO ORTIZ GALVEZ
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley N°14/2016-CR "Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia".

REF. : Memorándum N° 557-2016-PCM/SD
Hoja de Trámite N° 201632021

FECHA : Lima, 21 OCT. 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual el Secretario de Descentralización remite la opinión sobre el proyecto de Ley N°14/2016-CR "Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia".

Sobre el particular se informa lo siguiente:

I. Base Legal:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.4. Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y modificatorias.

II. Antecedentes y Análisis:

2.1 El Proyecto de Ley N° 14/2016-CR, es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República Segundo Tapia Bernal del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas de la República por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

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 ampara en lo preceptuado por el artículo 96² de la Constitución Política del

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".

² "Artículo 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Perú y en el artículo 87³ 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 precitado Proyecto de Ley N°14/2016-CR contiene tres (3) artículos.

El artículo 1, establece que su objeto es modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, incluyendo como nueva causal de vacancia al cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional, la inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o alternadas durante el período anual de sesiones, en ese sentido se propone:

Texto vigente	Texto propuesto
"Artículo 30.- Vacancia El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes: 1. Fallecimiento. 2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional. 3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. 4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia. 5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales." La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para	"Artículo 30.- Vacancia El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes: 1. Fallecimiento. 2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional. 3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. 4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia. 5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales. " 6. Inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o tres alternadas durante el período anual de sesiones.

³ "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

De producirse la vacancia simultánea del Presidente y Vicepresidente, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

De producirse la vacancia simultánea del Presidente y Vicepresidente, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.

El artículo 2⁴ dispone su aplicación a los procedimientos de vacancia que se encuentren en trámite; y, el artículo 3⁵ establece la derogatoria o modificatoria de toda norma que se oponga a la citada Ley.

2.4 Sobre el particular, la Secretaría de Descentralización de la PCM, conforme al ámbito de su competencia, a través del Memorándum N° 557-2016-PCM/SD del Secretario de Descentralización que adjunta el Informe N° 0046-2016-PCM/SD-OCDRYM que hace suyo, ha emitido opinión señalando que la propuesta no resulta viable, entre otros, por no guardar concordancia con el principio de razonabilidad y proporcionalidad desarrollada en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de acuerdo con los fundamentos que expone.

2.5 Según se desprende de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa, se habrían dado casos de incomparecencia de los gobernadores regionales a las sesiones del Congreso de la República pese a haber sido citados para informar sobre temas de su gestión, vulnerando lo establecido por los artículos 96, 97⁶ y 199⁷ de la Constitución Política del Perú, referido a la

⁴ Por error dice: "Artículo 3". Procesos en trámite"

⁵ Por error dice: "Artículo 2. Derogatoria"

⁶ Función Fiscalizadora

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

⁷ Artículo 199.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Secretaría
General****Oficina General
de Asesoría Jurídica**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

facultad del Congreso de la República a solicitar información de las entidades públicas y a la función fiscalizadora que tiene dicho Poder del Estado, e incluso a la fiscalización que están sometidos los gobiernos regionales por los organismos que ostentan tal atribución por mandato constitucional o legal.

2.6 Cabe señalar que la Exposición de Motivos, al amparo de lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa⁶, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, es de vital relevancia al momento de justificar una propuesta normativa toda vez que debe contener la fundamentación jurídica de la **necesidad de la misma, una explicación** de los aspectos más relevantes, un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Además, de incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.

2.7 En ese contexto legal, la Exposición de Motivos no sustenta adecuadamente el aspecto central que fundamenta la propuesta, considerando que la vigencia de la misma implicará que ante la inconcurrencia a las sesiones congresales las autoridades de los gobiernos regionales (Gobernador, Vicegobernador y Consejeros) que fueron elegidos por sufragio directo y que responden a la voluntad expresada por los ciudadanos que los eligieron, en el marco de un proceso electoral llevado a cabo conforme a las garantías constitucionales y con sujeción al ordenamiento jurídico respectivo, de plano se declare su vacancia ante la inconcurrencia a tales sesiones lo que podría resultar una medida desproporcionada.

2.8 Ahondando sobre la implicancia del voto como real expresión del pueblo para elegir a su autoridad, transcribimos lo manifestado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 13 de junio de 2012, en el Exp. N° 05448-2011-PATC, que dice:

"(...) Y es que debe recordarse que conforme al artículo 176° de la Constitución, "El sistema electoral (...) tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa". (el resaltado es nuestro).

2.9 Adicionalmente, la iniciativa legal podría suponer contravención al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y en ese contexto al

mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley."

⁶ El Artículo I del Título Preliminar del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone que la norma es de aplicación en todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, y además, en lo que sea pertinente, a las normas reglamentarias y actos administrativos de las entidades de la Administración Pública que se publiquen en el Diario Oficial.

Igualmente, se dispone en el Artículo II, que el Reglamento tiene como finalidad establecer lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

derecho de ser elegido que regula el artículo 31⁹ de la Constitución Política del Perú, y que ha merecido diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como el acontecido en la sentencia de fecha 21 de julio de 2006, Expediente N° 2730-2006-PA/TC, que textualmente dice:

"... el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido no agota su virtualidad en el acto mismo de votación, sino que se proyecta durante todo el mandato, de modo tal que el impedimento o restricción de su ejercicio, fuera de las causas previstas en la Constitución o en las normas legales compatibles con ella, suponen también una afectación del derecho y, consecuentemente, ingresa dentro de los alcances del artículo 31º, in fine, de la Constitución, conforme al cual es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos." (el resaltado y subrayado es nuestro).

2.10 Por las consideraciones expuestas, con la finalidad que la iniciativa legislativa realmente configure una norma razonable para los fines que se persigue, compatible con la Constitución Política del Perú, resulta necesario que se someta al test de razonabilidad, lo que permitirá concluir que la disposición de la norma vigente es, o no, "razonable".

2.11 Cabe precisar que, el principio de razonabilidad o proporcionalidad a decir del Tribunal Constitucional es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, encontrándose plasmado expresamente en el artículo 200¹⁰, último

⁹ Participación ciudadana en asuntos públicos

"Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos."

¹⁰ "Acciones de Garantía Constitucional

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.

No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.

3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

4. 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.

5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución.

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

párrafo de la Constitución Política del Perú¹¹ y sobre el cual, el Tribunal Constitucional ha expresado:

"Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación"¹².

2.12 Sin perjuicio de lo señalado, se sugiere que la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recabe la opinión correspondiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme corresponde al ámbito de su competencia.

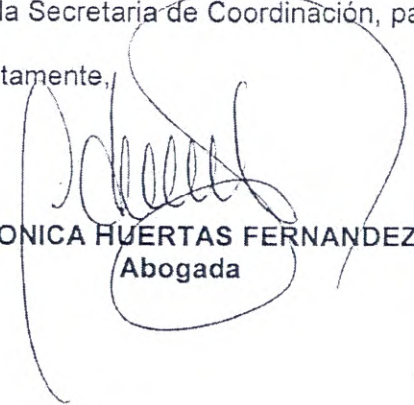
III. Conclusión y recomendación:

Por las consideraciones expuestas, en opinión de la suscrita, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 14/2016-CR "Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia", no realiza una explicación o análisis de la "razonabilidad" de la propuesta, de cara a la posible afectación del derecho de los ciudadanos a ser elegido y de elegir, y a la voluntad de los ciudadanos expresadas en la elección de sus representantes al Gobierno Regional; en virtud de lo cual, corresponde observar la propuesta legislativa.

Por corresponder al ámbito de su competencia, resulta necesario que se recabe la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respecto a la viabilidad del proyecto de ley.

De estimar procedente el presente informe, se recomienda remitir el expediente a la Secretaría de Coordinación, para los fines que estime conveniente.

Atentamente,


MONICA HUERTAS FERNANDEZ
Abogada

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. EXP. N.° 2192-2004-AA /TC. Fundamento Jurídico N° 15.

¹² Ibíd.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
GeneralSecretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

MEMORANDUM N° 557-2016-PCM/SD

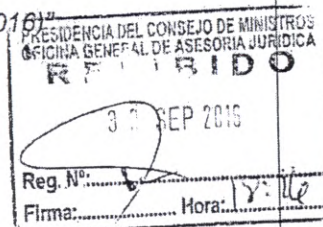
A : Vlado Erick Castañeda Gonzales
Secretario de Coordinación

DE : Edgardo Cruzado Silverii
Secretario de Descentralización

ASUNTO : Opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR,
Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva
causal de vacancia.

REFERENCIA : 1) Memorandum N° 383-2016-PCM/SC/OCP.
2) Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

FECHA : Lima, 15 SEP 2016



Tengo a bien dirigirme a usted a propósito del Memorandum de la referencia 1), mediante el cual solicita a la Secretaría de Descentralización emitir la evaluación e informe correspondiente con relación al Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia, a fin de atender el pedido de opinión formulado mediante el Oficio de la referencia 2) por la la Presidenta de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Sra. Sra. Alejandra Aramayo Gaona.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 39° numeral 39.17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y sus normas modificatorias, la Secretaría de Descentralización ha emitido la opinión requerida, haciendo suyo el Informe N° 0046-2016-PCM/SD-OCDRYM de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental, el cual acompañamos al presente.

Atentamente,



EDGARDO CRUZADO SILVERII
Secretario de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros

ECS/amn

**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Secretaría
General****Secretaría de
Descentralización**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

INFORME N° 0046-2016-PCM/SD-ODCRYM

A : **Edgardo Cruzado Silverii**
Secretario de Descentralización

DE : **Ana Gabriela Meza Nolasco**
Especialista de la Oficina de Desarrollo de Capacidades
Regionales y Municipales y Articulación Intergubernamental.

ASUNTO : Opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR,
Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867 -
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal
de vacancia.

REFERENCIA : 1) Memorándum N° 383-2016-PCM/SC/OCF.
2) Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR.

FECHA : Lima, 14 de setiembre de 2016.

Tengo a bien dirigirme a usted en relación al Memorándum de la referencia mediante el cual la Oficina de Coordinación Parlamentaria de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) solicita a la Secretaría de Descentralización remitir la evaluación e informe correspondiente respecto al Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, Proyecto de Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales e incorpora nueva causal de vacancia.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 39° numeral 39.17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y sus normas modificatorias, se expresa lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.3. Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 1.4. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.5. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y sus modificatorias.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Oficio P.O. N° 001-2016-2017/CDRGLMGE-CR la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Sra. Alejandra Aramayo Gaona, solicita opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

- 2.2. Mediante Memorándum N° 383-2016-PCM/SC/OCP, la Oficina de Coordinación Parlamentaria de la Secretaría de Coordinación de la PCM solicita a la Secretaría de Descentralización remitir la evaluación e informe correspondiente respecto al Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR.

III. ANÁLISIS:

- 3.1. Según lo previsto en el numeral 39.17 del artículo 39° del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y sus normas modificatorias, la Secretaría de Descentralización tiene como funciones, entre otras, el emitir opinión técnica y legal y brindar asesoría y asistencia técnica y legal, en materia de su competencia.
- 3.2. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica legal requerida a la Secretaría de Descentralización respecto al Proyecto de Ley objeto de atención, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.
- 3.3. De acuerdo a lo indicado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, éste responde a la situación de incumplimiento en la que han incurrido Gobernadores Regionales, ante el pedido de información que realizan los congresistas de la república en virtud al artículo 96° de la Constitución Política del Perú, el cual los faculta a pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los **Gobiernos Regionales** y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, disponiendo que la falta de respuesta a dicho pedido de información dará lugar a las responsabilidades de ley.
- 3.4. En ese sentido, de acuerdo al artículo 1° del Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, éste tiene por objeto modificar el artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando una sexta causal de vacancia al cargo de Gobernador Regional, de acuerdo al detalle siguiente:

"Artículo 30.- Vacancia

*El cargo de **Gobernador**, **Vicgobernador** y **Consejeros del Gobierno Regional** vaca por las causales siguientes:*

1. *Fallecimiento.*
2. *Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional.*
3. *Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.*
4. *Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

5. *Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales. "*

6. *Inasistencia injustificada a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o tres alternadas durante el periodo anual de sesiones*

*La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del **Gobernador Regional y Vicegobernador Regional**, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los **Consejeros Regionales**. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.*

*De producirse la vacancia simultánea del **Gobernador y Vicegobernador Regional**, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios".*

3.5. Respecto a la modificación propuesta, debe tenerse en cuenta que, apreciando las causales contempladas en el artículo 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, relativas a la Vacancia del cargo de Gobernadores Regionales, Vicegobernadores y Consejeros Regionales, podrá apreciarse que las cuatro causales (con excepción de la quinta causal que corresponde exclusivamente a los consejeros regionales) están vinculados a hechos que son inherentes a la esfera de dominio personal de la autoridad regional, y por ende ajenos a la función pública.

3.6. Por lo expuesto, consideramos que establecer como causal de vacancia el supuesto relativo a que la autoridad regional no asista injustificadamente a las Comisiones del Congreso de la República, a dos citaciones consecutivas o tres alternadas durante el periodo anual de sesiones, no se encuentra de acuerdo a la lógica y finalidad seguida por el legislador al establecer las causales de vacancia para las autoridades regionales, debiéndose tener en cuenta además que dicha inasistencia podría obedecer a diversos factores no atribuibles exclusivamente a dichas autoridades.

3.7. Adicionalmente, cabe señalar que establecer dicho supuesto como causal de vacancia del cargo de Gobernador Regional haría que se vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad¹ contenido en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; opinión que se encuentra en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, a propósito del contenido esencial del principio de razonabilidad y del principio de proporcionalidad²:

¹ Ley N° 27444

Artículo IV.- 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N.° 00535-2009-PA/TC (Lima – Rodolfo Luis Oroya Gallo)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

"13. Al respecto, este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional.

14. En este sentido, se debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad, el cual está estructurado por tres subprincipios: (i) el de idoneidad o de adecuación; (ii) el de necesidad; y (iii) el de proporcionalidad en sentido estricto. Esto supone que el Tribunal deberá evaluar todas las posibilidades fácticas (idoneidad y necesidad), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adopta

15. A su vez, el principio de razonabilidad conduce a una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad.

16. La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto "implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos".

17. Aunque no explícitamente, al reconocer en los artículos 3° y 43° de la Constitución, el Estado social y democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo.

18. En este sentido, el análisis de la razonabilidad de una medida implica determinar si se ha dado:

- a. La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.*
- b. La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en "abstracto" de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un "hecho" resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los "antecedentes del servidor", como ordena la ley en este caso.*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

c. *Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso".*

3.8. No obstante lo señalado, se debe tener en cuenta que, el artículo 87° del Reglamento del Congreso, el mismo que de acuerdo a su artículo 1° tiene fuerza de Ley, establece que cualquier congresista puede pedir a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función, señalando adicionalmente que si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido, y transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente; razón por la cual, debido a que dichas autoridades se encuentran sujetas al principio de legalidad³ en el ejercicio de sus funciones, establecido en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya inobservancia si bien no podría implicar una causal de vacancia por la vulneración del principio de razonabilidad que ello implicaría conforme se ha sustentado en numerales anteriores, sí implicaría que los gobernadores regionales incurran en responsabilidad administrativa funcional, conforme a la Novena Disposición Final de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, aprobada por Ley N° 27785⁴.

3.9. Por tal motivo y a partir de las normas precitadas, debemos concluir que no sería atendible la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, por cuanto existen otras consecuencias ante el incumplimiento de remisión de información solicitada por congresistas de la república a gobernadores regionales, conforme se ha detallado en el análisis del presente informe.

IV. Conclusión.-

En relación a la propuesta contenida en el Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales incorporando una nueva causal de vacancia al cargo de gobernador regional, consideramos no viable la misma.

³ Artículo IV.- 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁴ Responsabilidad Administrativa Funcional.- Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia.



PERÚ

**Presidencia
del Consejo de Ministros**

**Secretaría
General**

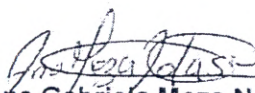
**Secretaría de
Descentralización**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú (2007 – 2016)"
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

V. Recomendación.-

Se recomienda elevar el presente Informe a la Oficina de Coordinación Parlamentaria de la Secretaría de Coordinación de la PCM a efectos de que se pueda cursar el Oficio correspondiente a la Presidenta de la Comisión de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, acompañándose el presente informe, y dándose atención al requerimiento de opinión técnico legal al Proyecto de Ley N° 0014/2016-CR, como ha sido requerido en el Oficio de la referencia 2).

Atentamente,


Ana Gabriela Meza Nolasco
Especialista

Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y
Municipales y Articulación Intergubernamental
Secretaría de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros