



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Secretaría
General

67516

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Miraflores, 05 JUL. 2019

OFICIO N° 2323-2019-JUS/SG

Señor

CARLOS ALBERTO DOMÍNGUEZ HERRERA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 4131/2018-CR – Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, ampliando el período de mandato de las autoridades regionales y locales

Referencia : Oficio P.O. N° 1013-2018-2019/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zeballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 4131/2018-CR – Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, ampliando el período de mandato de las autoridades regionales y locales.

Al respecto, le remito copia del Informe Legal N° 222-2019-JUS/DGDNCR, emitido con el fin de dar atención a lo requerido.

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

Atentamente,

CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"



INFORME LEGAL N° 222 -2019-JUS/DGDNCR

A : FERNANDO CASTAÑEDA PORTOCARRERO
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° 4131/2018-CR, Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, ampliando el periodo de mandato de las autoridades regionales y locales
REFERENCIA : a) Oficio P.O. N° 1013-2018-2019/CDRGLMGE-CR (Hoja de Trámite N° 30520-2019MSC/Proveído 990)
b) Oficio N° D002254-2019-PCM-SG (Hoja de Trámite N° 34426-2019MSC/Proveído 1100)
FECHA : Miraflores, 10 JUN. 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de hacerle llegar el presente Informe Legal.

I. OBJETO

- 1. En aplicación del numeral 5.1.4 del artículo 5 de los "Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 462-2018-JUS, corresponde emitir un Informe Legal¹.
2. El objeto de este informe es emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 4131/2018-CR, mediante el cual se propone que el mandato de los gobiernos regionales y locales elegidos por voto popular tenga una duración de 5 años.

II. ANTECEDENTES

- II.1 Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitir opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3608/2018-CR, remitiendo el Viceministerio de Justicia dicho expediente con Proveído N° 1135-2019-JUS/VMJ, a fin de que esta Dirección General emita la opinión solicitada.

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de octubre de 2018.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

II.2 Con el documento de la referencia b), la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros también solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitir opinión jurídica sobre la citada iniciativa legislativa, la cual fue derivada a esta Dirección General con Proveído N° 1287-2019-JUS/VMJ, a fin de que proyecte un informe de opinión jurídica.

III. BASE LEGAL

III.1 Constitución Política del Perú.

III.2 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

III.3 Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

III.4 Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

III.5 Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

III.6 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

III.7 Reglamento del Congreso de la República.

III.8 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El Proyecto de Ley propone que el mandato de las autoridades de los gobiernos regionales y locales elegidas por voto popular tenga una duración de cinco (5) años, y no de cuatro (4) años como rige actualmente.

V. ANÁLISIS

V.1 El Proyecto de Ley

4. El Proyecto de Ley enfoca su planteamiento a través de una fórmula legal con 6 artículos, los cuales incluyen la reforma tanto de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú (en adelante, Constitución Política), como de las normas correspondientes a las leyes orgánicas y leyes electorales, los mismos que desarrollan la vigente duración de cuatro (4) años del mandato de las autoridades regionales y locales elegidas por el sufragio popular.

5. En cuanto a la reforma constitucional, cabe señalar que el artículo 206 de la Constitución Política reconoce que puede producirse a través del Congreso de la República, habiendo indicado el Tribunal Constitucional que

[S]e reconoce que la titularidad del poder constituyente derivado o instituido corresponde al órgano del poder público que, de acuerdo con las normas constitucionales preexistentes, tenga competencia para introducir **modificaciones no sustanciales** en la Constitución, como es el Congreso de la República. (negritas añadidas)²

6. Tales modificaciones han de reflejarse en límites formales y límites materiales. Los primeros están referidos al procedimiento de reforma estipulado en el mencionado

² Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú del 3 de junio de 2005, párrafo 18.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosDespacho
Viceministerial
de JusticiaDirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

artículo 206; y los segundos son aquellos que "imposibilitan ejercer el poder constituyente derivado con el fin de modificar las cláusulas que el texto fundamental ha establecido como 'intangibles'"³.

7. Como puede apreciarse, el Proyecto de Ley no plantea modificaciones a cláusulas intangibles, recayendo su propuesta en ampliar la duración del mandato de gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como de alcaldes y regidores municipales. De esta forma, verificándose que los límites formales y materiales no han sido excedidos, este extremo de la propuesta resulta viable.
8. En cuanto al contenido de la propuesta propiamente dicha, cabe adelantar que la Exposición de Motivos fundamenta su planteamiento en el grado de complejidad que toma el desarrollo de las funciones de las autoridades regionales y locales, así como en la actual vigencia de la no reelección inmediata y la consulta de revocatoria, las cuales ya constituyen límites y controles al ejercicio de su cargo.
9. Sobre el particular, ha de recordarse que, desde el siglo XIX, la duración del mandato de las autoridades locales ha fluctuado entre 2 y 3 años, habiéndose aumentado a 4 en 1993, con la vigente Constitución Política. El siguiente cuadro muestra dichos datos:

Ley Orgánica de Municipalidades 1856	Ley Orgánica de Municipalidades 1892 ⁴	Ley N° 1072 Ley de Elecciones Municipales 1909	Ley N° 10733 Ley de Elecciones Municipales 1946	Ley N° 14669 Ley de Elecciones Municipales 1963
2 años	2 años	2 años (arts. 9 y 32)	3 años (art. 1)	3 años (art. 7)

Elaboración propia

10. Sin considerar en este análisis a los gobiernos regionales, puesto que estos fueron introducidos al ordenamiento jurídico nacional mediante la correspondiente reforma constitucional de 2002, resulta útil destacar el aumento progresivo de la duración del mandato de las autoridades locales, de modo que, habiéndose iniciado con 2 años a mediados del siglo XIX, pasó, 100 años después, a ser de 3, para contar actualmente con un periodo de mandato de 4 años. Ello, sin dejar de tomar en cuenta que, de acuerdo con el Diario de los Debates, en el marco del Debate Constitucional del Pleno 1993, el texto original del respectivo artículo del proyecto de Constitución Política consignaba 5 años como duración del mandato de dichas autoridades⁵.
11. Al respecto, conviene traer a colación que mediante los Proyectos de Ley Nos. 4194 y 4196/2018-PE, el Poder Ejecutivo también ha planteado la modificación de la

³ Ibid., párrafo 32.

⁴ Debe precisarse que, si bien mediante Decreto Ley N° 22250, en 1978, se emitió una nueva ley de municipalidades, esta fue derogada por la Ley N° 23230, en 1980, restituyendo así la vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1892. De esta forma, la Ley de 1892 rigió durante más de 100 años.

⁵ Congreso de la República. Debate Constitucional Pleno 1993. Así, puede leerse en las páginas 1867, 1868, 1877, 1905, 1960, 2316, 2385 y ss.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

duración de las autoridades regionales y municipales que se eligen por sufragio popular, de manera que esta sea de 5 años, en consideración, principalmente, a la eliminación de la figura de la reelección inmediata, y a la uniformización del calendario electoral.

12. En efecto, sobre lo primero, el Poder Ejecutivo ha resaltado las fases del ciclo de políticas públicas y lo que supone su desarrollo adecuado, el cual puede exceder la previsión cuatrianual. Y en cuanto a lo segundo, destaca la importancia de articulación entre los sistemas político-electorales nacionales y los subnacionales, en que la duración del mandato constituye un elemento central. Ello, sin dejar de considerar las dificultades operativas que la diferenciación de las fechas de las elecciones trae para los organismos electorales.
13. De lo señalado ha de advertirse entonces, en primer lugar, que la duración del mandato de autoridades locales ha ido variando con el paso del tiempo, habiéndose regulado primero mediante leyes, y luego con normas constitucionales. En segundo lugar, que dicha duración, incluyendo la correspondiente a autoridades regionales, no se respalda en disposiciones intangibles de la Constitución Política, con lo que la reforma constitucional puede considerarse viable. Y en tercer lugar, que esta duración del mandato de autoridades subnacionales responde más a opciones de desarrollo legislativo con cárcices políticos, económicos o sociales, como por ejemplo, la estabilidad del gobierno regional o municipal.
14. Por consiguiente, la propuesta del Proyecto de Ley no vulnera el ordenamiento jurídico vigente, por lo que la iniciativa legislativa resulta viable.

V.2 Análisis de la calidad normativa y técnica legislativa

15. Además de lo expuesto, corresponde efectuar el presente análisis en consideración a lo dispuesto por el artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, el cual dispone 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. Complementando estas disposiciones, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (en adelante, Manual de Técnica Legislativa) define estos y otros requisitos de calidad normativa y técnica legislativa que deben cumplir las propuestas de ley⁶, teniéndose como referencia, además, lo previsto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

⁶ Estos son: Fundamentos de la propuesta, haciendo referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta; el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta. ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional. iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad). iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda. v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso. vi. Anexo, cuando corresponda. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2013). Manual de Técnica Legislativa. Manual de Redacción Parlamentaria. 2ª ed. Lima: Congreso de la República del Perú, p. 60.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad”

V.2.1 Análisis de la Exposición de Motivos

16. Como se adelantó, de la lectura de la Exposición de Motivos puede observarse que el Proyecto de Ley centra su fundamentación en la complejidad del desarrollo de la gestión gubernamental subnacional, la cual difícilmente podría producirse adecuadamente en 4 años, máxime si existen figuras que desvían la atención de las autoridades, como la consulta popular de revocatoria.
17. Sobre el particular, cabe reiterar lo manifestado en el párrafo 13, de modo que, advirtiéndose fundamentos conformes con el marco constitucional vigente, no deje de considerarse que la incorporación de ciertas normas en un ordenamiento jurídico particular puede también ser resultado de la evolución histórica de la sociedad a la cual pertenece. De este modo, propuestas como las contenidas en el Proyecto de Ley, exceden el análisis meramente legal, correspondiéndole al Congreso de la República y a otras instancias como los propios gobiernos regionales y municipales, su adecuado estudio.
18. En lo que concierne al análisis costo beneficio, en la Exposición de Motivos se consignan los eventuales efectos positivos que se producirían de aprobarse el Proyecto de Ley, indicándose que este “no ocasionará gasto alguno al erario nacional”. Sin considerar que la referencia necesariamente hace alusión al gasto contable para el Tesoro Público, cabe señalar que, pese a ello, no se ha tomado en cuenta el impacto que podría generarse entre los electores, con lo que correspondería una evaluación equilibrada de las consecuencias de la aprobación de una iniciativa legislativa como la planteada.
19. De otro lado, la propuesta legislativa no analiza su relación con las Políticas del Acuerdo Nacional.

V.2.2 Fórmula legal y otros requisitos de calidad normativa y técnica legislativa

20. De acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa, el objeto de la norma debe diferenciarse de su finalidad⁷, apreciándose en el artículo 1 de la fórmula legal que ambos son consignados de manera simultánea, pese a que su sumilla solo hace referencia al primero. En tal sentido, se sugiere su corrección.
21. Tratándose de una ley modificatoria, el Manual de Técnica Legislativa señala además que, en caso de modificaciones múltiples, “la modificación respeta el orden cronológico de aprobación de las leyes modificadas”⁸. Sin embargo, puede advertirse que en los artículos 4, 5 y 6 han sido incluidas las modificaciones a las Leyes Nos. 27867, 27972 y 27683 sin seguir dicho orden.
22. De otro lado, cabe indicar que cuando se prevea que la ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna al respecto. No obstante ello, ha sido incluida tal referencia en el artículo 9.

⁷ Ibid., p. 48.

⁸ Ibid., p. 47.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

23. El Manual de Técnica Legislativa también apunta que, cuando se introduzcan propuestas de normas derogatorias, estas deben consignar expresamente aquellas que resultan derogadas, no admitiéndose las derogaciones generales⁹, de modo que pueda conocerse fehacientemente cuáles son, y no por suposición o interpretación. Aun con ello, el Proyecto de Ley también contiene una norma con estas características (artículo 7), razón por la que también este extremo ha de observarse.
24. Finalmente, se aprecia que del artículo 7 se ha pasado al artículo 9, lo cual debe corregirse.

VI. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley N° 4131/2018-CR es viable con observaciones de técnica legislativa, en las reglas de la fórmula normativa y en su fundamentación respecto a la exposición de motivos.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe tanto a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, como a la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

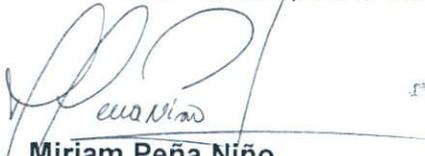

Enith Pinedo Bravo

Abogada Consultora
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria


Roberto R. Burneo Bermejo

Director
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.


Miriam Peña Niño

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

⁹ Ibid., p. 35.