

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosDespacho Viceministerial de
Gobernanza TerritorialSecretaría de
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

A : **YURI ALEJANDRO CHESSMAN OLAECHEA**
SECRETARIO DE DESCENTRALIZACIÓN
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 2378/2021-CR que impulsa la adecuación de las municipalidades de centros poblados a los alcances de la Ley 30937.

Fecha Elaboración: Lima, 14 de septiembre de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 2378/2021-CR que impulsa la adecuación de las municipalidades de centros poblados a los alcances de la Ley 30937. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- Mediante Oficio N° 2118-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 2378/2021-CR que impulsa la adecuación de las municipalidades de centros poblados a los alcances de la Ley 30937 (en adelante Proyecto de Ley).
- A través del Memorando N° D0002184-2022-PCM-OGAJ y otros, la Oficina General de Asesoría Jurídica reitera a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias

III. ANÁLISIS

Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica

- De acuerdo a lo previsto en el literal m) del artículo 85 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica

requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

Contenido del Proyecto de Ley

2. El Proyecto de Ley contiene tres (03) artículos y cuatro (04) disposiciones complementarias finales con el objeto de modificar la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 31079, que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las Municipalidades de Centros Poblados, modificado por la Ley 30937, y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades Municipales de Centros Poblados.

3. Así, el artículo 2 de la propuesta normativa establece que la finalidad es determinar a la autoridad responsable de sufragar los gastos que demanden la elaboración y aprobación del expediente de adecuación de las Municipalidades de los Centros Poblados determinados por la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 31079, que modifica la Ley 27972, respecto de las Municipalidades de Centros Poblados, modificada por la Ley 30937, y la Ley 28440, Ley de elecciones de autoridades Municipales de Centros Poblados.

4. Asimismo, el artículo 3 del Proyecto de Ley determina la modificación de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 31079, quedando redactado de la siguiente manera:

"PRIMERA. Adecuación

*Las municipalidades provinciales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, emiten la ordenanza de adecuación de las municipalidades de centros poblados en funcionamiento. **Los gastos que demande la elaboración del expediente técnico de adecuación, hasta su aprobación, son financiados por la municipalidad provincial, con cargo a su presupuesto institucional. Incumplir lo dispuesto en la presente ley es causal de vacancia en el cargo del titular del pliego**".*

5. Finalmente, en las disposiciones complementarias finales se determina, por un lado, la ampliación del plazo de adecuación de las municipalidades de centros poblados que a la fecha de la vigencia de la presente ley no han iniciado o se encuentra en trámite su proceso de adecuación tendrán un plazo de dos (02) años contados a partir de la vigencia de la presente ley para adecuarse a la Ley 30937. De otro lado, se suspende el plazo de desactivación de las municipalidades de Centros Poblados que a la fecha de promulgación de la presente ley no hayan cumplido con adecuarse a la Ley 30937. Por último, se establece que las municipalidades provinciales aprobarán, con cargo a su presupuesto institucional ejercicio fiscal 2023, una partida presupuestaria, destinada a financiar el procedimiento de adecuación de las municipalidades de los Centros Poblados a la Ley 30937, y quedan facultadas para realizar las modificaciones presupuestarias para cumplir con lo dispuesto.

Observaciones al Proyecto de Ley

6. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se han identificado las siguientes observaciones:

6.1. La necesidad de fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, en relación a las medidas normativas que determina a la autoridad responsable de sufragar los gastos que demanden la elaboración y aprobación del expediente de adecuación de las Municipalidades de los Centros Poblados, toda vez que, teniendo en cuenta que dichas municipalidades son órganos delegados de las municipalidades distritales, también podría considerarse que el gasto que demande la adecuación pueda ser asumida por las municipalidades distritales o de manera compartida por ambas. En todo caso, la exposición de motivos del Proyecto de Ley, no realiza dicho análisis, a partir de la naturaleza de las

municipalidades de centro poblado y, menos aún, justifica el regular un supuesto de vacancia por incumplir lo dispuesto en la propuesta normativa.

En ese sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional¹ ha sido muy enfático en señalar que: "(...) *en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera*". De ahí que es importante que las propuestas normativas, en general, cuenten con una adecuada justificación y motivación, más aún si se establecen responsabilidades.

De este modo, debe tenerse en cuenta que toda medida restrictiva o sancionatoria debe estar debidamente justificada bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad; no obstante, de la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos no se advierte mayor justificación normativa que nos permita advertir dichos criterios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida de vacancia para las autoridades locales que prevé la propuesta normativa. Si el objetivo de la propuesta normativa es determinar a la autoridad responsable de sufragar los gastos que demanden la elaboración y aprobación del expediente de adecuación de las Municipalidades de los Centros Poblados, debería analizarse si esta medida es la única que cumpliría con dicho objetivo, o quizás exista alguna otra que sea menos gravosa pero que garantice el objetivo previsto.

En todo caso, debemos tener cuidado porque no siempre las medidas restrictivas son las más efectivas, y podría pensarse en adoptar otras medidas que contribuyan al objetivo planteado, respetando principios constitucionales y derechos fundamentales.

6.2. La necesidad de realizar una adecuada evaluación de los efectos jurídicos y económicos que implicaría la aprobación de la medida que se propone en el Proyecto de Ley materia de análisis, esto es, la ampliación del plazo de adecuación de las municipalidades de centros poblados que a la fecha de la vigencia de la presente ley no han iniciado o se encuentra en trámite su proceso de adecuación tendrán un plazo de dos (02) años contados a partir de la vigencia de la presente ley para adecuarse a la Ley 30937.

En efecto, conforme se indica en la exposición de motivos, en nuestro país existen más de 2 mil seiscientas municipalidades de centros poblados, muchos de los cuales presentan grandes diferencias en cuanto a cobertura territorial y población atendida. No obstante, no se ha evaluado el costo-beneficio de ampliar los plazos de adecuación y tampoco el gasto total que implicaría asumir el proceso de adecuación de muchas municipalidades de centro poblado. Adicionalmente, se requiere mayor justificación normativa sobre la medida que determinaría dejar sin efecto las desactivaciones de las municipalidades de los Centros Poblados que se hayan declarado durante la vigencia de la disposición complementaria derogatoria única de la Ley 30937, toda vez que estaríamos frente a una disposición que, de manera retroactiva y sin mayor justificación, reactive municipalidades de centros poblados que puedan haber sido desactivadas en un determinado período por mandato legal.

6.3. Finalmente, la importancia de legislar tomando en cuenta el marco competencial y las funciones de las entidades públicas. Para lo cual, resulta necesario que toda propuesta normativa recoja sobre todo la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar.

En ese sentido, corresponderá principalmente al Ministerio de Economía y Finanzas evaluar la pertinencia y viabilidad técnica del Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que comprende materias de sus competencias. Además, debe analizarse si no se está generando un compromiso de gasto específico, por lo que corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas opinar si en este caso no se estaría incurriendo

¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 006-2018-AI. Fundamento Jurídico 42.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

en una afectación al artículo 79 de la Constitución Política, en la que se indica que los Congresistas de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley materia de análisis requiere ser revisado de manera integral en cuanto a su fórmula legal y exposición de motivos, conforme se explica en el presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRIOS LLANCO
ASESOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN