

INVESTIGACIONES NACIONALES

La Prefectura: Extinción o reincorporación constitucional en el bicentenario de creación

The Prefecture: Extinction or constitutional reincorporation in the bicentennial of creation

Gonzalo Girón Román

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

<https://orcid.org/0000-0002-4982-265X>

gonzalo.giron@unmsm.edu.pe

Presentado: 14/04/2023 - Aceptado: 23/12/2023 - Publicación: 30/12/2023

Resumen

Perú en el bicentenario ha puesto en debate la inminente extinción del ente políticojurídico “Prefectura” frente a la propuesta –controversial y contracorriente– de subsistencia en su bicentenario precisamente sobre su reincorporación constitucional como posibilidad de constituirse en un canal adecuado de la demanda ciudadana, que articule los tres niveles de gobierno y contribuya a la gobernabilidad de manera efectiva. Se parte de una descripción histórica del marco normativo previo, debates y fuentes de la Constitución de 1823 que incorporó a la Prefectura como eje principal de gobierno en el interior del país, asimismo, desarrollamos el tránsito de esta entidad en los siglos XIX y XX hasta su episódico retiro de la Constitución de 1979. Por último, se describe el papel actual de la Prefectura y su coexistencia con los tres niveles de gobierno, se plantea la propuesta de su reincorporación Constitucional, y se analiza el contexto político actual de la descentralización, reconociendo la tendencia actual que justificaría la extinción de la Prefectura.

Palabras clave: Gobernabilidad, demanda ciudadana, normatividad, descentralización, articulación.

Abstract

Peru in the bicentennial has debated the imminent extinction of the political-legal entity “Prefecture” in the face of the proposal - controversial and countercurrent - of subsistence in its bicentennial precisely on its constitutional reincorporation as a possibility of becoming an adequate channel for citizen demand, which articulate the three levels of government and contribute to governance effectively. It is based on a historical description of the previous regulatory framework, debates and sources of the Constitution of 1823 that incorporated the Prefecture as the main axis of government in the interior

of the country. Likewise, we develop the transition of this entity in the 19th and 20th centuries until its episodic withdrawal from the 1979 Constitution. Finally, the current role of the Prefecture and its coexistence with the three levels of government are described, the proposal for its Constitutional reincorporation is raised, and the current political context of decentralization is analyzed. recognizing the current trend that would justify the extinction of the Prefecture.

Keywords: Governance, citizen demand, regulations, decentralization, articulation.

I. Introducción

El General San Martín por medio del denominado Ejército Libertador del Perú, emitió el Reglamento Provisional del Perú el 12 de febrero de 1821 en Huaura; documento que estableció la regulación administrativa del territorio (en proceso de independencia) y regiría hasta que se defina la forma y estructura de gobierno por la voluntad de los pueblos libres. De esta manera, normativamente se puso fin a la estructura de gobierno interno y sistema administrativo, conformado por intendencias y subdelegaciones, que implantó la corona española en el virreinato desde el tercer tercio del siglo XVIII.

En el contexto señalado, los cargos y funciones establecidas en la administración colonial, de intendencias y subdelegaciones fueron sustituidos, respectivamente por el reglamento provisional, a las figuras de presidente de departamento, gobernador de partido y teniente gobernador de los pueblos. Se estableció que, las funciones de esta nueva estructura burocrática, en sus respectivas circunscripciones territoriales, inicial y prioritariamente consistían en: iniciativa a nivel de propuesta de creación de cuerpos de milicias, arreglar la economía interior y jurisdicción de causas civiles, criminales y de hacienda hasta que se constituyeran los tribunales de justicia y del tesoro público. Posteriormente, con la independencia se estableció el Protectorado, siendo cuatro los departamentos sujetos a la regulación administrativa de gobierno: Lima, Trujillo, Tarma y Huaylas. El General San Martín el 4 de agosto de 1821, nombró primer presidente de Lima a José de la Riva Agüero. (Peralta, 2016)

El primer Congreso Constituyente del Perú emitió la Constitución Política de la República Peruana el 12 de noviembre de 1823, esta primera Carta Magna fue promulgada por Don José Bernardo Tagle, en su condición de gran mariscal de los ejércitos, y presidente de la república peruana, nombrado por el congreso constituyente. En lo referente a la estructura y funcionamiento administrativo de gobierno interno, constituye un hito la creación a nivel Constitucional la figura del Prefecto, que asumió la conducción

administrativa y política de los departamentos, adicionalmente se sustituyó a los gobernadores por la figura de intendentes para la conducción política administrativa de las provincias. Se estableció que los prefectos dependieran directamente del presidente de la República y sus funciones fueron delimitadas al orden interno y seguridad pública. Al respecto, estuvieron prohibidos del conocimiento en materia judicial, impedidos de violar la seguridad personal; sin embargo, se les autorizó el encarcelamiento temporal de toda persona que vulnera la tranquilidad pública, disponiendo el conocimiento del juez a fin de resolver su libertad.

La revisión de la institución jurídica Prefectura incorporada en la Constitución de 1823 como forma de gobierno interno, tiene vigencia hasta la actualidad, y su subsistencia en el tiempo como sus deficiencias conlleva a analizar y estudiar sus orígenes, su tránsito normativo y el contexto actual que propiciaría una probable extinción, frente a una debatible y controversial propuesta de reincorporación constitucional en su bicentenario que propugna el suscrito.

II. Explicación del marco normativo previo y la Constitución de 1823

Es menester, previamente al desarrollo del contexto normativo que antecede a la Constitución de 1823, emplear la definición de Estado Unitario: “El regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal (...)” (Ossorio, 2020). Y la definición de Estado Federal: “El Estado compuesto por varios Estados, que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias, y una gran autonomía administrativa, pero con respeto de la unidad representativa internacional, confiada a un ejecutivo federal o nacional”. (Ossorio, 2020)

La pugna entre conservadores y liberales en el ámbito político e ideológico fue determinante en el debate de propuestas de la construcción de un estado federalista o un estado unitario en el contexto de la independencia del Perú, pues plasmó la fundación del Perú como Estado independiente.

Al respecto resulta pertinente recordar esta afirmación:

Estas ideologías no se deberían solo al ordenamiento político, reflejaban también cosmovisiones que oponían a la sociedad. En ese mismo sentido, dichas ideologías se inculcaban desde dos centros culturales diferentes: el Convictorio de San Carlos y el Colegio Nuestra Señora de Guadalupe, favoreciendo así el distanciamiento de esos sectores (...). (Cotler, 2006).

Por su parte, sobre el federalismo en el contexto de la independencia acota Basadre “La filosofía individualista de fines del siglo XVIII pudo destruir el centralismo peruano. Aquella filosofía sustentaba, mientras el individuo menos delegue la soberanía, mientras haya más contacto entre los pueblos y sus mandantes, es mejor. Lógicamente, pues, el ideal de esa filosofía era el federalismo” (Basadre, 1984). Asimismo, la historia del Perú circunscrita al periodo de la Independencia refiere que la posición federalista, cuyo promotor principal fue Faustino Sánchez Carrión, no contó con un apoyo mayoritario, básicamente por una razón fundamental, en 1823, no se había definido plenamente la situación bélica con España. Dentro del estudio comparado se identifica situación distinta en Argentina, Venezuela y México.

2.1 El Reglamento Provisional de 1821

Señala la historia que, ante el contexto de guerra y anarquía que naturalmente se propiciaba por el proceso de Independencia de nuestro país, José de San Martín emite el Reglamento Provisional de 1821 – que constituye un instrumento de unidad del nuevo Perú – con el que se regulaba a través de la permanencia e intervención del Ejército Libertador del Perú, en el territorio comprendido por independizar, la administración instaurada hasta lograr la forma de gobierno por la voluntad de los pueblos libres. En este texto normativo se evidenciaba la vocación de construir un Estado Unitario que consideraba una descentralización administrativa a través de los presidentes de Departamentos que vendrían a ser los predecesores inmediatos de las Prefecturas.

2.2. El Estatuto Provisional de 1821

Atendiendo el contexto guerra y teniendo en cuenta que la mayor parte del territorio del país tenía presencia del ejército realista, más por finalidad práctica que por consolidar las bases de la creación del nuevo Estado, José de San Martín expidió El Estatuto Provisional de 1821, considerándose en su preámbulo como justificación de su promulgación, para el mejor régimen de los departamentos libres.

El primer artículo de este Estatuto consagraba en la persona de José de San Martín “el Protectorado”, otorgándole suprema potestad sobre los departamentos libres del Estado del Perú, sosteniéndose en el imperio de la necesidad, la fuerza de la razón y la exigencia del bien público. En lo que respecta la materia de estudio del presente, la sección quinta de la referida norma ratifica la institución jurídico-política de los presidentes de los departamentos (figura jurídica predecesora de las Prefecturas), que como se ha señalado traducirán la voluntad y representación del Estado en su circunscripción territorial.

Dentro de sus atribuciones especiales se contemplaba (...) administrar el gobierno económico del departamento, aumentar la milicia en caso de necesidad hasta donde lo juzgue conveniente; promover la prosperidad de la hacienda del Estado, celando escrupulosamente la conducta de los empleados en este importante ramo, proponiendo al gobierno las reformas o mejoras de que él sea susceptible, según las circunstancias locales de cada departamento. Cuidar que la justicia se administre imparcialmente, y que todos los funcionarios públicos inferiores a ellos cumplan los deberes de que se hallen encargados, corrigiendo a los infractores, y dando cuenta de ello al gobierno. (García, “Las Constituciones del Perú”, 1993, pág. 12)

La situación política interna del Perú en ese entonces que el Protectorado tuvo su soporte en la concertación de un grupo de la élite social peruana y militares extranjeros, en tanto, José de San Martín vislumbraba por su parte instaurar una monarquía en el Perú porque era consciente desde aquel entonces, que el Perú no estaba preparado para conformar una nación independiente por la fragmentación social y de intereses económicos y políticos de sus líderes y caudillos, que la aristocracia criolla en su mayoría estaba interesada en la subsistencia del dominio de la corona española e incluso sostenían económicamente al ejército realista, además de no estar plenamente convencido de ser el personaje unificador de una independencia a sangre y fuego; por ello, conjuntamente con su personal de confianza que era Bernardo Monteagudo - quien entorpecía el establecimiento de un Congreso Constituyente- acordaron el viaje de San Martín para entrevistarse con Bolívar en Guayaquil. En este contexto, se produce una protesta pública solicitando la destitución de Monteagudo, quien se autoexilia en Panamá, tras retornar San Martín convoca al Congreso Constituyente de la República del Perú que se instala un 20 de setiembre de 1882, siendo elegido como presidente el Dr. Francisco Javier de Luna Pizarro y como primer secretario José Faustino Sánchez Carrión, entre otros ilustres miembros. Este Congreso acepta la renuncia de San Martín, culminando su protectorado. En esta perspectiva, “El proyecto monárquico de San Martín y de una parte importante de la aristocracia criolla fue la expresión más concreta del carácter contrarrevolucionario de la Independencia (...)” (Cotler, 2006)

2.3. Prolegómenos a la Constitución de 1823

El Congreso Constituyente el 22 de setiembre de 1822 elige una Junta de Gobierno provisional (hasta la promulgación de la Constitución), liderada por José de La Mar. El 2 de octubre de 1822, Faustino Sánchez Carrión presenta formalmente un proyecto sobre el sistema federal de gobierno (lo hizo anteriormente en agosto de ese año con una carta bajo el seudónimo de “Solitario de Sayán” sustentando su pedido en el modelo norteamericano), el Congreso rechazó el proyecto.

2.4. La Prefectura en la Constitución de 1823

El Congreso Constituyente consagró el diseño de la estructura de un Estado Unitario con centralización del poder, precisando que el Gobierno del Perú es popular y representativo, regulando la organización administrativa del país, instaurando la figura de los Prefectos como gobernantes de los departamentos y el de provincias a cargo de los Intendentes, considerando la demarcación territorial colonial en lo correspondiente a los departamentos, provincias y distritos. Esta construcción jurídico constitucional, a través del establecimiento de las Juntas Departamentales, constituyeron los cimientos de descentralización administrativa del Estado Peruano que articulaba desde ya con la representación del Ejecutivo o Supremo Gobierno. Podemos señalar que la redacción constitucional de esta primera Carta Magna, evidencia la pulcritud y esfuerzo que tuvieron los legisladores en tratar de engarzar y construir el collage del Estado Unitario de la naciente República del Perú, sobresaliendo el Papel de las Prefecturas de origen francés, asumió un rol articulador entre la institución del Presidencialismo, con la participación Parlamentaria, y los ciudadanos, posteriormente fue fundamental como eje articulador político para llegar o mantenerse en el Poder como en la época de Agustín Gamarra en el siglo XIX, distorsionada con el devenir de la historia como aparato político con el mismo fin.

III. Fuentes de la Prefectura y el contexto del siglo XIX

Expuesto el marco normativo previo y la Constitución de 1823 en lo que pertinente a la institución jurídica y política de la Prefectura, corresponde en primer lugar analizar sobre sus bases y fuentes, vale decir sus raíces jurídicas que determinaron su incorporación Constitucional en el Perú. Y en segundo lugar sobre las circunstancias político sociales del siglo XIX que propiciaron su vigencia.

3.1. Sobre la experiencia española - como fuente inmediata

Se considera, a efectos del presente estudio, recurrir a la fuente inmediata, para cuyo efecto, es ineludible tratar el propio caso de España en su etapa Napoleónica, periodo que se desarrolló entre 1808 y 1813. Durante ese periodo, gran parte de la península era ocupada por los ejércitos franceses, lo que constituyó un estado satélite encabezado por José Bonaparte, proclamado como José I, por su hermano emperador de Francia Napoleón Bonaparte. Durante ese periodo, sucedía lo siguiente:

La invasión de España por los ejércitos napoleónicos y la deposición de Fernando VII significó el descalabro de la monarquía española y el principio del fin de su imperio en América. (...) En las principales ciudades americanas, salvo Lima, se establecieron estas juntas dando como resultado una dualidad de poderes. Mientras las

juntas provinciales, siguiendo a la central, se mantuvieron leales a Fernando VII, las autoridades coloniales reconocieron a José I, (...). En Lima, en cambio, la situación fue diferente (...) la aristocracia criolla (...) percibía su existencia en función de la continuidad del andamiaje español (...) (Cotler, 2006)

José María de Lanz (Nacido en Navarra, militar, académico, matemático y cartógrafo), en septiembre de 1809, asumió la jefatura de la sección primera del ministerio del Interior del régimen de José I en España, asumió la tarea de diseñar la nueva división territorial española en circunstancias que el ejército francés ocupaba casi la totalidad de ese territorio. Hasta ese momento la administración de José I, mantenía el ordenamiento provincial preexistente a través de Intendencias. Lanz elaboró su propuesta manteniendo el número de departamentos. Al respecto señala Burgueño, que Lanz, no tuvo dificultad al realizar la nueva demarcación territorial de España, pues “concibió la prefectura de Madrid a semejanza del departamento de París” (Burgueño, 2020)

En diciembre del año de 1809 el Consejo de Ministros de José I, revisó el proyecto de Lanz, y determinó realizar pequeñas modificaciones que fueron sustituir la denominación de departamentos por prefecturas y denominarlas por sus capitales. En Sevilla, en abril de 1810, el Ministro de Estado Mariano Luis de Urquijo firmó el Decreto de creación de las 38 prefecturas de España. En este contexto, se considera que esta experiencia española constituye la primera fuente inmediata y próxima para la incorporación de las Prefecturas a la Constitución de 1823.

3.2. Sobre el origen francés – como fuente originaria

En el orden de ideas, que se viene desarrollando, corresponde acudir a la fuente originaria del origen jurídico de la institución Prefectura, al respecto es preciso señalar, que la concepción del cuerpo prefectural desde su fundación en 1800 en Francia, durante el periodo Napoleónico, tuvo como predecesores en la etapa monárquica a los Intendentes (Instrumento de la Política Centralista de Richelieu en el reinado de Luis XIII), que constituía la burocracia administrativa civil en las provincias de Francesas, nombrados directamente por el Rey y encargados del cumplimiento de las políticas del Rey y ejecución de las leyes empleando para ello la coerción y represión (lo que significó una de las causas de la revolución francesa).

Posterior a la eliminación de la Monarquía que conllevó la ejecución del Rey en 1791, la Asamblea Constituyente recurrió a los Comisarios enviados desde París para sofocar los levantamientos internos. En 1799 Napoleón Bonaparte toma el poder en Francia instituyéndose como Primer Cónsul, y con una vocación e idea preconcebida de llevar a Francia a su grandeza.

En este contexto García de Enterría señala:

El Primer Cónsul tomó una actitud crítica contra las autoridades locales electivas. La experiencia había demostrado que no podía confiarse en tales Corporaciones ni como gestoras de una administración propia, ni para asistir al Gobierno en tiempos de crisis. (...) Ordenó a sus colaboradores estudiar un sistema de administración local que hiciese frente a la tendencia disgregadora. Se pensó en un representante del Primer Cónsul en cada Departamento con el título de Prefecto. (Enterría, 2020)

El 17 de febrero de 1800, Napoleón Bonaparte firma la Ley que crea el Cuerpo prefectoral (integrado por Prefectos, Subprefectos y Secretarios Generales). En ese contexto histórico, se produjeron arduos debates, el Tribunal argumentaba que el otorgamiento de grandes poderes al Prefecto podría provocar que se incurriera en los abusos y opresión que infringieron sus predecesores monárquicos (Intendentes) contra el pueblo.

La Ley promulgada por Napoleón, otorgaba al cuerpo prefectoral, poderes de representación del Gobierno ante el Pueblo. En cada una de sus circunscripciones territoriales (Departamentos) eran la autoridad suprema, pero en lo que correspondiente a su relación con el poder central, era de subordinación total.

El Prefecto era asistido en el Departamento por dos Consejos: el Consejo General y el Consejo de Prefectura. Al primero le correspondía repartir los impuestos, pero su importancia fue decayendo porque los Prefectos - al igual que Napoleón - fueron perdiendo interés por los Cuerpos electivos. El Consejo de Prefectura era un Tribunal administrativo para decidir los litigios que surgían entre los participantes y la Administración, y su suerte fue algo mejor. (Enterría, 2020)

En la práctica, esta institución jurídica de gobierno se extendió en todo Francia y se legitimó rápidamente entre la población, proporcionando una sólida administración y vínculo entre la autoridad central y el pueblo, lo que permitió a Napoleón emprender sus campañas a través de Europa y en su ausencia no se produzca la ingobernabilidad o anarquía de Francia.

Es así, que:

En situaciones de emergencia, los Prefectos constituyeron un centro de autoridad y dirección sobre los que se organizaron eficazmente los remedios precisos. El Cuerpo fue también un lugar de formación para futuros conductores del país. El período entre

1816 y 1879 vio establecidas como firme tradición muchas de las reglas directivas de Napoleón. El Cuerpo prefectoral tenía que ser constructivo en los asuntos civiles, proporcionar guía y dirección a las provincias, adiestrar, a los futuros altos cargos del Estado, ejecutar fielmente la voluntad del Gobierno, mantener la seguridad y promover los intereses de Francia. (Enterría, 2020).

3.3. La Prefectura en el Perú en el contexto político-social del siglo XIX

Cabe reiterar, que la preponderancia y destaque de la figura jurídica constitucional de la Prefectura era asociada desde su concepción al poder, y sus implicancias políticas sociales de su ejercicio; este contexto determinó que en los inicios de la figura Constitucional Prefectural, hasta tres prefectos asuman la máxima magistratura del país, vale decir, asumieron la Presidencia de la República: José de la Riva Agüero, Agustín Gamarra Messía, Luis José de Orbegoso y Antonio Gutiérrez de la Fuente.

IV. Del tránsito constitucional de la Prefectura hasta el siglo XX

La regulación normativa sobre la designación de los Prefectos, evidenció siempre debate de las posiciones marcadas y antagónicas de los liberales y conservadores (lo que no solo perduró en el siglo XIX sino también, en el siglo XX). En su momento, los congresistas liberales implantaron una regulación previa, que restringía al Presidente en la designación de las autoridades políticas en los departamentos. Las Constituciones Políticas de 1823 y 1828 establecieron que las juntas departamentales presentaban las ternas de postulante a Prefectos, siendo el Senado primer filtro y recién llegaba al ámbito discrecional del Presidente. La Constitución de 1834 estableció que la función de proponer las ternas era de los colegios electorales de provincia. Este procedimentalismo, evidencia el permanente principista espíritu de los liberales (vocación democrática) que la designación de prefectos mínimamente pasen por filtros para su designación (lo que colisiona con el espíritu de su origen francés). En su momento, esta posición fue propugnada por Francisco Javier de Luna Pizarro (de corriente liberal) en el debate sobre la reforma de la Constitución de 1823 “que el poder arbitrario ahora ejercido por los prefectos como delegados de la autoridad suprema, deje de existir bajo un gobierno legal y constitucional” (Peralta, 2016) citado por Zas Frits Burga. En contraposición, el presidente Gamarra, el 25 de febrero de 1830, (en analogía a lo ejecutado por Napoleón Bonaparte – sobre la preferencia de autoridades de confianza sobre las electas a quienes miraba con desdén), emitió un Reglamento determinando las atribuciones de las autoridades a nivel nacional. El dispositivo legal estableció como funciones la jefatura de las milicias y de las fuerzas de policía locales tanto en coyuntura de paz, como de guerra, esta atribución fue orientada a que Gamarra empleara formalmente

a los prefectos en esos ámbitos pero políticamente en resguardo de los intereses de su gobierno. Fue la tentativa más seria de instaurar un modelo de Estado Conservador en el Perú.

4.1. Constituciones del Perú con relación a las Prefecturas, Subprefecturas, Gobernaciones y Tenencias de Gobernación y su demarcación departamental:

Las Constituciones sucesivas de 1867, 1920 y 1933, contemplaban regulación expresa de reconocimiento o impulso a la gestión o gobierno departamental, contrastando con el clásico gobierno nacional y/o municipal.

Estas propuestas de gobierno departamentales tuvieron ciertas disimilitudes, pero impulsaban su carácter representativo, lo que evidenciaba cierta tendencia a evolucionar y su relación o coexistencia con los representantes del Ejecutivo. Inicialmente las denominadas Juntas Departamentales tenían un carácter consultivo del Prefecto y promotor de los intereses del departamento, no se establecían sus funciones en relación a las municipalidades y el Poder Ejecutivo central. Posteriormente mediante la Constitución Política de 1920, se tradujeron en Congresos Regionales con características de entidad parlamentaria, que representaba los intereses de las provincias, estando entre sus facultades la expedición de resoluciones de obligatorio cumplimiento siempre que no sean incompatibles con las leyes generales o con el interés nacional, pero sin atribuciones ejecutivas o administrativas.

En la Constitución de 1933, se mantuvieron los Consejos Departamentales con funciones específicas de ejecutar directamente sus acuerdos y actos resolutivos, obviando recurrir al Poder Ejecutivo como estaba prescrito anteriormente. Respecto a los Prefectos, el artículo 185° de esta Carta Política establecía la jerarquía de los Prefectos en departamentos; Subprefectos en provincias, gobernadores en distritos, y tenientes gobernadores conforme la necesidad de la población asentada en determinado territorio. Adicionalmente se estableció que para el nombramiento de los Prefectos se requería la aprobación del Consejo de Ministros. La ley estableció requisitos para el nombramiento del Prefecto, así como sus atribuciones.

Con la Constitución de 1933 concluye la regulación a nivel Constitucional de la institución Prefectura en relación y coexistencia con los otros niveles de gobierno. A partir de ello, por necesidad de la población, posición política de partidos políticos emergentes, y la realidad nacional, la tendencia de sistema de gobierno centralista fue virando hacia una vocación descentralista – como fin superior del Estado- fue consolidándose de manera declarativa en las Constituciones de 1979 y 1993, sin que eso significara en la práctica un sistema articulado de los tres niveles de gobierno (central, regional y

local) que conlleve a canalizar una efectiva y real demanda ciudadana que se plasme en políticas públicas en favor de las grandes mayorías, hecho que se comprueba actualmente en pleno siglo XXI con un fracaso descentralista al tomar solamente dos indicadores de medición que sería la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales y locales y el número de gobernantes investigados y procesados por corrupción. Es pues en este contexto que se propone el debate de la reincorporación constitucional de la Prefectura que desarrollaré más adelante.

El siguiente cuadro ilustra el desarrollo cronológico de la coexistencia de la Prefectura y los niveles de gobierno subnacional:

Tabla N°1.
Tránsito de la Prefectura en la Constitución y diseño territorial del Perú.

TRANSITO DE LA PREFERECTURA EN LA CONSTITUCIÓN Y DISEÑO TERRITORIAL DEL PERÚ					
N°	PERIODO CONSTITUCIONAL	DISEÑO TERRITORIAL DEL PAÍS	MODALIDAD DE GOBIERNO INTERIOR	GOBIERNO DEPARTAMENTAL/ REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
1	1823	DEPARTAMENTO, PROVINCIAS, DISTRITOS, PARROQUIAS	PREFECTO, INTENDENTE, GOBERNADOR	JUNTA DEPARTAMENTAL	MUNICIPALIDAD
2	1826	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, CANTÓN, PUEBLO, COMARCA, VECINDARIO	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, JUEZ DE PAZ, ALCALDE		
3	1828	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR	JUNTA DEPARTAMENTAL	MUNICIPALIDAD
4	1834	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR		MUNICIPALIDAD
5	1839	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR		
6	1856	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, PROVINCIAS LITORALES, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, TENIENTE GOBERNADOR	JUNTA DEPARTAMENTAL	MUNICIPALIDAD
7	1860	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, PROVINCIAS LITORALES, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, TENIENTE GOBERNADOR		MUNICIPALIDAD
8	1867	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, TENIENTE GOBERNADOR	JUNTA DEPARTAMENTAL	MUNICIPALIDAD
9	1920	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, PROVINCIAS LITORALES, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, TENIENTE GOBERNADOR	CONGRESOS REGIONALES	MUNICIPALIDAD
10	1933	DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, PROVINCIAS LITORALES, DISTRITOS	PREFECTO, SUBPREFECTO, GOBERNADOR, TENIENTE GOBERNADOR	CONSEJOS DEPARTAMENTALES	MUNICIPALIDAD
11	1979*	REGIONES, PROVINCIAS, DISTRITOS	ALCALDE	GOBIERNO REGIONAL	MUNICIPALIDAD
12	1993**	REGIONES, DEPARTAMENTOS, PROVINCIAS, DISTRITOS	PRESIDENTE REGIONAL, ALCALDE	GOBIERNO REGIONAL	MUNICIPALIDAD

*La figura de Prefectos y Subprefectos fue sustentada y mantenida por la Comisión Principal de redacción de la Constitución de la Asamblea Constituyente de 1979; fue retirada por el asambleísta Chirinos Soto, durante la Presidencia interina de la Comisión a cargo de Ramiro Prialé. Sin embargo, la institución del gobierno interior se mantuvo mediante normativa infra constitucional.

** La Constitución de 1993 no debatió la reincorporación Constitucional del gobierno interior; se mantuvo la regulación normativa infra constitucional hasta la fecha.

4.2. La Constitución de 1979, incorporación y retiro de la Prefectura del borrador de la Constitución, influencia española en la redacción de la Constitución – los Prefectos en la década de los 80:

La Constitución de 1979, estableció de manera precisa la separación de poderes y funciones de cada uno de los organismos del Estado, se constituyó un híbrido en el gobierno central fortaleciendo el poder presidencial, manteniendo especialmente instituciones de regímenes parlamentarios (Consejo de Ministros, censura, interpelación, disolución). “Así, se ha estructurado un modelo híbrido -presidencialismo atenuado lo llamarían algunos- que en la práctica ha conducido a una suerte de caudillismo presidencial” (Tuesta, 1995).

La incorporación de los Prefectos a nivel Constitucional se mantuvo presente en las sesiones de la Comisión Principal de la Asamblea Constituyente de 1979; al respecto consta en Acta de la 25ª. Sesión de fecha lunes 5 de marzo de 1979 (página 251), presidida por los señores Luis Alberto Sánchez y Ramiro Prialé Prialé, que entre otros temas trató de “la organización desconcentrada de la administración central”; al respecto cito textualmente la lectura del Relator: *“Artículo....- Corresponde al Poder Ejecutivo nombrar prefectos en los departamentos, subprefectos en las provincias y gobernadores en los distritos. En los pueblos, caseríos y anexos, cuya densidad poblacional lo justifique, habrá tenientes gobernadores.”* (Constituyente, 1979).

Consta en Acta de la 28ª. Sesión (Permanente) de fecha martes 27 de marzo de 1979 (páginas 241-243), presidida por los señores Luis Alberto Sánchez y Enrique Chirinos Soto, que entre otros temas trató de descentralización y funciones del Presidente de la República; al respecto, obra en las páginas 241, 242 y 243 la lectura del borrador del texto de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República *“Artículo 219°.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: (...) 31. Nombrar, remover y conceder licencia a los prefectos, subprefectos y demás funcionarios y empleados públicos: (...)”*. (Constituyente, 1979)

Lo anecdótico y curioso, es la votación a favor de la incorporación de la Prefectura al texto final del borrador a presentar a la Asamblea Constituyente por parte de la Comisión Principal de constituyentes durante la Presidencia de Luis Alberto Sánchez y minutos después al asumir Ramiro Prialé la presidencia de manera momentánea, a pedido de Chirinos Soto se retira la Prefectura del borrador final sin votación. Esta situación, consta en Acta de la 53ª. Sesión de fecha jueves 24 de mayo de 1979 (página 188), presidida por los señores Ramiro Prialé Prialé y Luis Alberto Sánchez Sánchez, que entre otros se trató del debate del Capítulo III, Del Poder Ejecutivo; al respecto obra en la página 188, bajo la lectura del Relator de las funciones del Presidente de la República

(...) 31. Nombrar, remover y conceder licencia a los prefectos, subprefectos y demás funcionarios y empleados públicos. (...)". Interviene el señor Presidente: "Los señores que estén de acuerdo con la redacción de los incisos 30, 31, 32 y el inciso 27 con el agregado de conforme a ley, se servirán manifestarlo. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Aprobados. Se suspende la sesión, por unos momentos, para un informe. Eran las 11hs. 55'. – Siendo las 12hs. 15', se reabrió la sesión bajo la Presidencia del señor Ramiro Prialé Prialé. El señor Presidente.- Se reanuda la sesión. El señor Chirinos Soto (Enrique).- Señor Presidente: Si no fuera que en el inciso 31 se menciona a los prefectos, subprefectos y gobernadores, creo que es la única mención, sería casi de la opinión de eliminar este inciso. Claro que el Presidente puede conceder licencias y nombrar nuevos prefectos, que son sus representantes. Retiramos el Inciso. El señor Presidente.- Por retirado el Inciso. (Constituyente, 1979).

Otro dato curioso y refuerza la influencia española en la redacción de la Constitución de 1979 es la presencia del Rey de España conforme consta en la 15ª. Sesión solemne de "Recepción a los Reyes de España", sesión de fecha jueves 23 de noviembre de 1978, presidida por Victor Raúl Haya de la Torre.

Ahora bien, en el sentido estricto de la influencia Constitucionalista que se reflejó en la Constitución de 1979, tomado como referencia a Domingo García Belaunde, este señaló:

La influencia española en el constitucionalismo peruano, si bien inferior a la francesa y norteamericana, que primaron sobre casi todo el siglo XIX, no ha sido suficientemente estudiada. El más lejano antecedente puede encontrarse en la Constitución de Cádiz de 1812, que no solamente contó en su seno con la presencia de varios delegados peruanos, sino incluso uno de ellos, Vicente Morales y Duárez, llegó a presidirla. (...). En pleno siglo XX, existe cierta influencia (...) y más concretamente en la actual de 1979. (García, 1985).

En el contexto señalado, recordemos que la figura institucional de la Prefectura tiene como antecedente la influencia francesa; al respecto cabe recordar que:

Es preciso conocer la evolución del Cuerpo prefectoral desde su fundación en 1800 para comprender la instrucción. A través del siglo XIX, el Cuerpo prefectoral fue una organización política y toda su evolución está íntimamente ligada con la política interior francesa. Para mayor claridad se distinguen los siguientes periodos : el sistema bajo el ancien régime; las Reformas de Napoleón y la creación del Cuerpo Prefectoral (1800-1815); la vida de los Prefectos bajo los

Gobiernos autocráticos del siglo XIX (1816-1879); la III República (1879-1940), y el Cuerpo durante el régimen de Vichy y la Liberación (1940-1950). (Chapman, 1960, p. 72).

Consideremos que en Francia, el Prefecto, es alto funcionario, contemplado en el artículo 72° de la Constitución de la Quinta República, desarrollándose en las circunscripciones territoriales de la República como representante del Estado, encargado de los intereses de la nación, el control administrativo y respeto de las leyes.

En consecuencia, considero modestamente que la no incorporación constitucional de la Prefectura en la Constitución de 1979, además obedeció a la tendencia y corriente de influencia española de nuestro Constitucionalismo, que se recogió sin mayor debate en la practicidad de la Constitución de 1993; sin embargo, no es óbice para que sea reincorporada como se postula, por su necesidad de articulación histórica con la población, con funciones modernas y contemporáneas como se viene dando en la actualidad – pero que, por la regulación normativa vigente resultan inejecutables- además de establecer el profesionalismo de los representantes, incorporándolos a la estructura orgánica del Ejecutivo dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En lo que respecta a la no regulación constitucional de un “régimen interior dependiente del ejecutivo” en la Constitución de 1979, en su momento y por la coyuntura social y política de ese momento, conforme se expuso, se tenía que plasmar la anhelada exigencia descentralista de la nación, no se consideró su presencia constitucional, sin embargo en la década de los ‘80 –periodo de violencia terrorista- fueron asesinados muchas autoridades políticas que eran en la única autoridad que constituía presencia del Estado en los poblados más distantes del país.

Si bien es cierto la condición de los Prefectos dejó de tener rango Constitucional en la Carta de 1979, su condición de representantes del ejecutivo se mantuvo implícitamente en el inciso 2 del artículo 211° que es atribución y obligación del Presidente “Representar al Estado, dentro y fuera de la República”, representación que se mantiene hasta la fecha pues su designación – incongruentemente – se realiza mediante Resolución Suprema suscrita por el Presidente de la República (Segundo párrafo del artículo 161° del texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N°1520-2019-IN, que establece “Los Prefectos regionales son designados por Resolución Suprema refrendada por el Ministro del Interior a propuesta del Viceministro de Orden Interno)”

A pesar de que en la década de los 80 el gobierno de Belaunde Terry, al inicio no dio mayor importancia al accionar de la agrupación terrorista

Sendero Luminoso, las acciones violentas perpetradas por este grupo hicieron que en 1981 el Parlamento dictara la Ley Antiterrorista. En el año 1983 el gobierno de Belaunde conforme sus facultades Constitucionales, dispuso que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno en el territorio peruano azotado por el terrorismo; en lo que respecta las instancias del Poder Judicial y Ministerio Público estuvieron sujetas al orden castrense. Las fuentes de información oficial de los incidentes producidos en estas zonas emanaban de los comunicados militares, y por parte de las autoridades políticas.

La presencia de la Autoridad Política (Prefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores) en los lugares más recónditos del país en la década del 80, en el que el país se vio afectado por la azolada terrorista, significo en muchos casos la única presencia el Estado, siendo parte de la avanzada de la pacificación, muchos de los cuales en cumplimiento de sus funciones fueron víctimas de los grupos subversivos, la mayoría Gobernadores y Tenientes Gobernadores, sumando 4 prefectos, 11 subprefectos, 86 gobernadores y 167 tenientes gobernadores, conforme refiere el Informe de la Asociación pro Derechos Humanos. (Martínez, 2009)

V. La Prefectura y su coexistencia con los tres niveles de gobierno – propuesta de reincorporación Constitucional, contexto político de la descentralización fallida, tendencia actual de extinción de la prefectura.

Lo que pretende la pretende investigación es sustentar la labor articuladora de los prefectos como representantes del ejecutivo – despacho presidencial – en relación con los tres niveles de gobierno coadyuvando con el cumplimiento de las políticas públicas nacionales respetando e impulsando los avances del proceso democrático de descentralización y las competencias de los gobiernos subnacionales dentro de sus circunscripciones territoriales, reconocidas constitucionalmente.

Destacando la presencia nacional de la Prefectura y conexión directa con la población a través de los Subprefectos y Tenientes Gobernadores, se permitirá a nivel de su reincorporación constitucional, legitimar y garantizar la formulación y difusión de las políticas públicas nacionales, canalizar la demanda ciudadana para contribuir con la gobernabilidad de nuestro país.

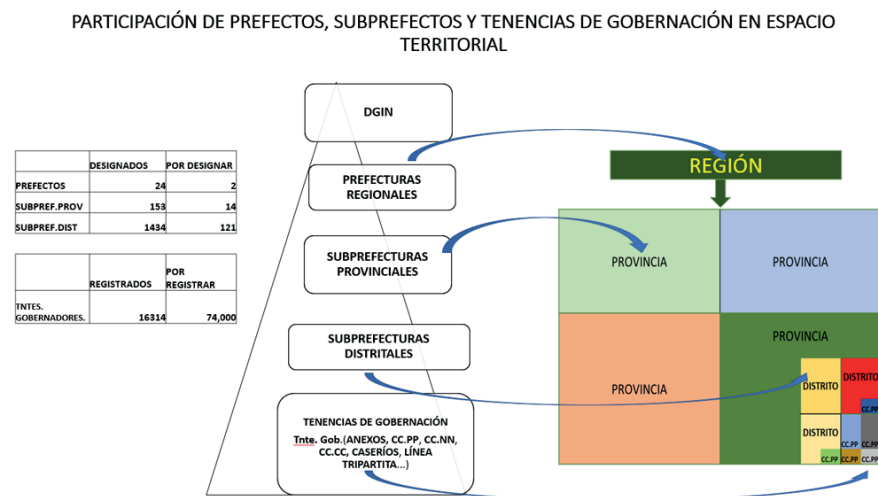
Si bien es cierto, podríamos señalar que las Constituciones de nuestro país, son el reflejo de los cambios experimentados por la sociedad peruana, permitiéndonos comprender que el diseño institucional peruano ha fluctuado entre las constantes críticas al centralismo, recurriendo a opciones descentralizadoras – fallidas - en un devenir histórico que llega hasta la actualidad. Lo que pretende la presente investigación es desterrar la “concepción centralista” de la que estaba investida la institución “Prefectura”,

dotándola de un matiz institucional constitucional acorde a la modernidad que fortalezca el proceso de descentralización como eje transversal entre los tres niveles de gobierno y la población.

Se postula que las Prefecturas se reincorporen a nivel Constitucional y legal como un organismo público ejecutor desconcentrado, con autonomía administrativa, funcional y económica, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Para cuyo efecto la presente investigación sustanciará oportunamente una iniciativa legislativa.

La articulación del Ejecutivo a través de la Prefectura con los tres niveles de gobierno se realiza actualmente de manera eficiente por la presencia territorial nacional que se tiene, pero con la limitación normativa actual que lo circunscribe a los tres componentes del sector Interior (Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana) que le permite a través de los Subprefectos Provinciales, Distritales y Tenientes Gobernadores (Centros Poblados Rurales, Comunidades Campesinas y Nativas, Asentamientos Humanos, etc), participar en la articulación de esfuerzos para mantener la Estabilidad y Presencia del Estado, Tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad, y la Convivencia Pacífica focalizada; consolidar y participar de la red de información nacional, al alertar y desarrollar acciones de prevención sobre conflictividad social, riesgos y desastres, entre otros. Lo que se grafica en los siguientes gráficos:

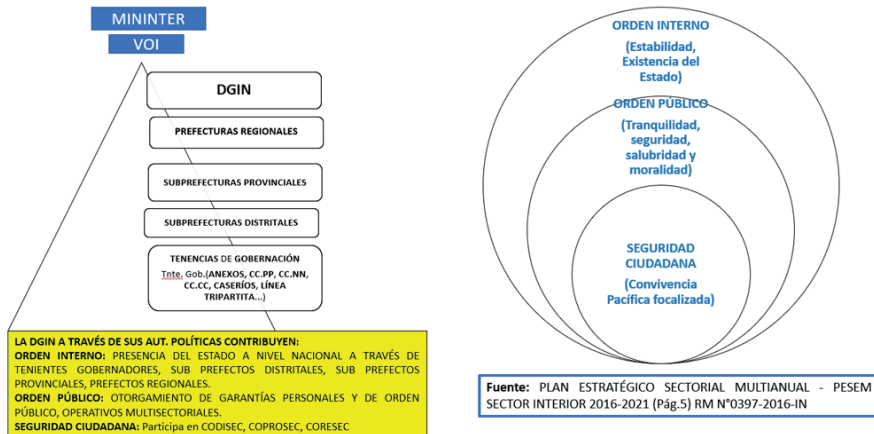
Figura N°1
Participación de Coexistencia de la Prefectura y los niveles de gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

Figura N°2
La Prefectura y los tres componentes del sector Interior.

La Prefectura, Subprefecturas y Tenencias de Gobernación cumplen con la Misión del Sector Interior en sus tres componentes: Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana:



Fuente: Elaboración propia.

La articulación del Ejecutivo a través de la Prefectura con los tres niveles de gobierno se realiza actualmente de manera incipiente (por la restricción normativa actual) pero sumamente significativa, teniendo como prioridad fundamental mejorar la calidad de vida de la población, en especial la más vulnerable y de las zonas más alejadas e inaccesibles de nuestro país (donde la única autoridad y representante del Estado es el Subprefecto o Teniente Gobernador), de este modo se contribuye con la ejecución de los planes, programas y acciones en beneficio de la población. Adicionalmente es coadyuvador de las políticas públicas del Estado con la población (sin embargo, actualmente se desarrolla óptimamente, en solo una dirección, vale decir canaliza la Política Pública del Estado hacia la población, pero el retorno, que se traduce en canalizar la demanda ciudadana de la población hacia el estado - como primer contacto directo del Estado con la población - se realiza con limitaciones por las restricciones normativas actuales, y es un argumento importante que sustenta la reincorporación Constitucional de la Prefectura para lograr la armonía del feedback o retroalimentación de un diseño y ejecución de políticas públicas en favor de nuestros ciudadanos. Lamentablemente en la actualidad solamente son gestos con los famosos Consejos de Ministros descentralizados que recogen supuesta y eventualmente la demanda ciudadana *in situ*.

Figura N°3

Coexistencia y articulación de la Prefectura con los tres niveles de gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

Como referencia de la participación de articulación de la Prefecturas, Subprefecturas y Tenencias de Gobernación (Autoridades Políticas) en la ejecución de las políticas multisectoriales y verificación in situ la efectividad de los programas del Estado en pro de la priorización de las necesidades de la población para contribuir con la inclusión social cito como ejemplo:

- Desde el año 2012 el Estado Peruano implementó el **Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje** a fin de viabilizar la ejecución de intervenciones articuladas entre diez (10) sectores del Estado a fin de reducir de manera sostenible la vulnerabilidad de la población de mayor riesgo ante los efectos adversos de los fenómenos de la heladas y friaje que se producen cada año. Estas actividades son de carácter permanente y aprobado de manera multianual a través de la emisión Decretos Supremos suscritos por el Despacho Presidencial, la Presidencia de Consejo de Ministros y Titulares de los sectores intervinientes.
- Dentro del proceso de articulación multisectorial en las actividades específicas de “entrega de kits de abrigo”. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables MIMP adquiere los kits de abrigo; el Programa PAIS /TAMBOS) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables custodia los kits en sus almacenes – en algunos casos- y la Participación del Ministerio del Interior es a través de la Dirección General de Gobierno Interior y sus Órganos Desconcentrados

(Prefectos, Subprefectos provinciales y distritales como Tenientes Gobernadores) quienes **entregan los kits de abrigo a la población vulnerable (menores de 05 años y adultos mayores de 65 años)** de los distritos priorizados por el MIMP y PCM.

- Mediante Decreto Supremo N°047-2022-PCM se aprueba el “Plan Multisectorial ante Heladas y Frijaje 2022-2024” - PMHF. Marco legal que establece la participación del Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Gobierno Interior DGIN y sus Autoridades Políticas antes, durante y después de la ejecución de **entrega de Kits de abrigo a la población vulnerable (identificada y priorizada a nivel de distritos en el PMHF) de 09 regiones, 30 provincias y 65 distritos.**
- En el ítem VI.4 del PMHF (página 53) se consideran las “Intervenciones de entrega directa” de los sectores participantes, correspondiendo a DGIN MININTER: “La Recepción de los kits de abrigo (comprados por el MIMP) en los tambos o locación designada, almacenamiento, traslado, distribución y entrega a la población beneficiaria de los distritos priorizados (niñas y niños de cero meses hasta 5 años y personas adultas mayores de 65 años a más”, según en cuadro siguiente:

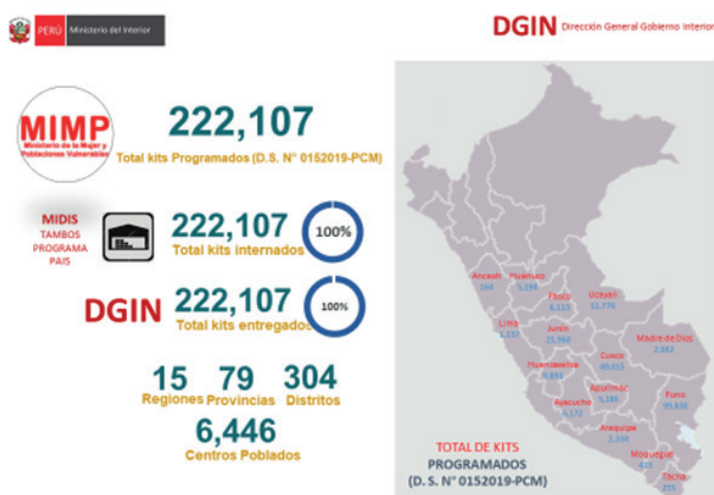
Tabla N°2
kit de abrigo - MININTER

Intervención:	Kit de abrigo- MININTER
Producto:	Red de protección social fortalecida ante los efectos de heladas y friaje (P ₄)
Fin de producto:	- Protección a la salud
Descripción:	Recepción de los kits de abrigo (comprados por el MIMP) en los tambos o locación designada, almacenamiento, traslado, distribución y entrega a la población vulnerable beneficiaria de los distritos priorizados (niñas y niños de 0 meses hasta 5 años y personas adultas mayores de 65 años a más), empleando el formato padrón (brindado por el MIMP)
Resultado al que contribuye:	- Menor incidencias de IRAs - Menor incidencia de neumonía
Impacto al que contribuye:	-Menor mortalidad infantil y de la población adulta mayor -Menor ausentismo escolar
Responsable:	DGIN-MININTER (verificación y distribución de kits) y ODN (adquisición e internamiento de kits en el tambo o local designados)
Articulación:	MININTER (DGIN), MIDIS (PN PAÍS), gobiernos locales
Focalización:	Distrital, pero priorizando la entrega inicial en los centros poblados de prioridad muy alta o alta según el DVGT.

Fuente: Anexo D.S. 047-2022-PCM. PMHF-2022

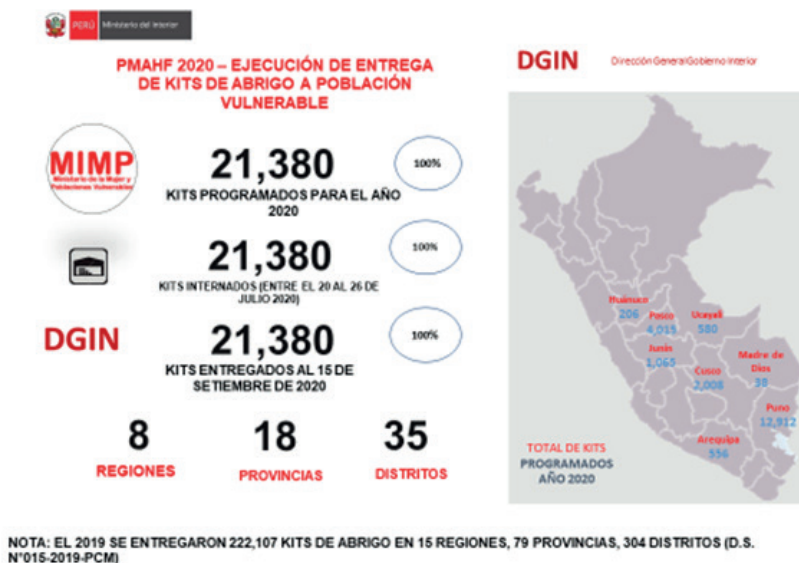
- Si bien es cierto sectores como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Propia Presidencia del Consejo de Ministros a través de sus Secretarías cuentan con gestores territoriales y sedes, en las Regiones del Perú, con competencias definidas; por la cobertura nacional y presencia territorial de las autoridades políticas (Prefectos, Subprefectos Provinciales, Subprefectos Distritales y Tenientes Gobernadores) en nuestro país, la PCM ha optado en un afán de articulación multisectorial contar con los funcionarios del sector interior a efectos de (verificar y distribuir los Kits de abrigo a la población vulnerable beneficiaria de los distritos priorizados de los centros poblados de prioridad muy alta o alta, dispuesto por el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de PCM (conforme el detalle del acápite precedente.
- Para mayor detalle, los cuadros siguientes grafican la participación del sector interior en el Marco del Plan Multisectorial ante heladas y Friaje 2019-2021 - PMHF, precisándose que el referido PMHF de carácter multianual estableció como meta presupuestal multianual para el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la previsión de adquisición de 222,107 kits de abrigo cada año iniciando el 2019 con esa cantidad, sin embargo, conforme se observará, por restricciones presupuestales del sector MIMP, la cantidad fue decreciendo en 2020 con 21,380; el año 2021 con 15,551 kits de abrigo y respecto al año 2022 fueron 65,864 kits de abrigo:

Figura N° 4
Kits de abrigo 2019



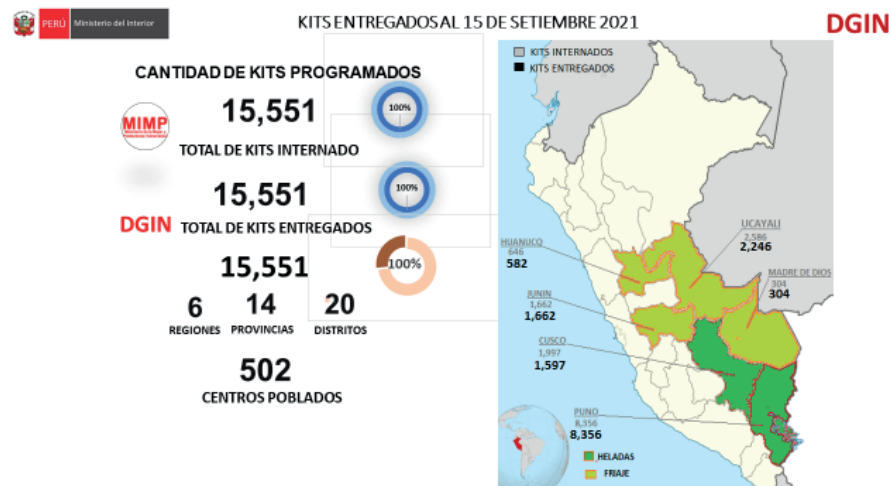
Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Figura N° 5
Kits de abrigo año 2020



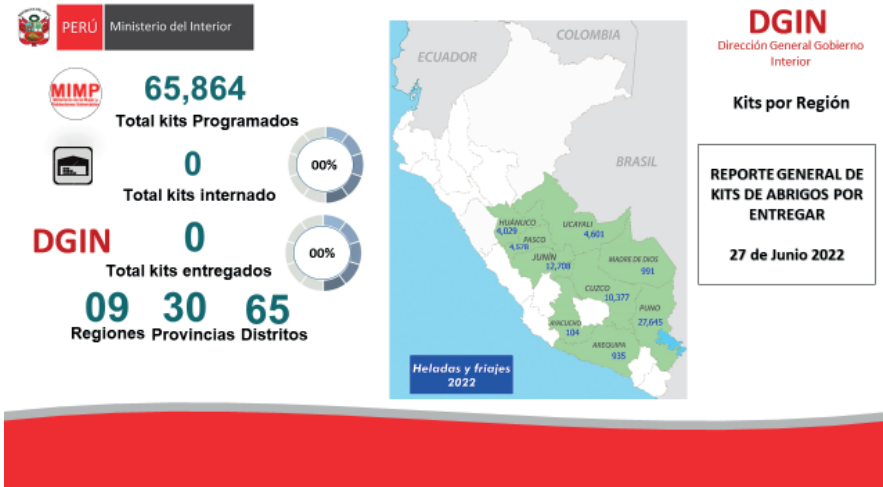
Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Figura N° 6
Kits de abrigo año 2021



Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Figura N° 7
Kits de abrigo año 2022.



Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Para destacar el compromiso de las autoridades políticas, cabe precisar que la labor de entrega de los kits de abrigo no se interrumpió por parte de los Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores, durante la pandemia del COVID-19. Para acreditar ello se adjunta muestras fotográficas correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021:

Figura N° 8
Muestra Fotográfica 1



Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Figura N° 9
Muestra Fotográfica 2



ENTREGA DE KITS DE ABRIGO AÑO 2020: Condoruri – El Collao – Puno



Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Figura N° 10
Muestra Fotográfica 3



ENTREGA DE KITS DE ABRIGO AÑO 2021: Pangoa – Satipo – Junín



Fuente Dirección General de Gobierno Interior.

Respecto a la descentralización considero que se ha implementado con más vehemencia que con planificación, para cuyo efecto, observemos que, el año 2002 se impulsó el proceso, mediante la promulgación de las Leyes N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización - y N° 27867 - Ley Orgánica de Gobierno Regionales - decidiendo en esa oportunidad regionalizar el país, a esto se sumó la política descentralista del segundo gobierno de Alan

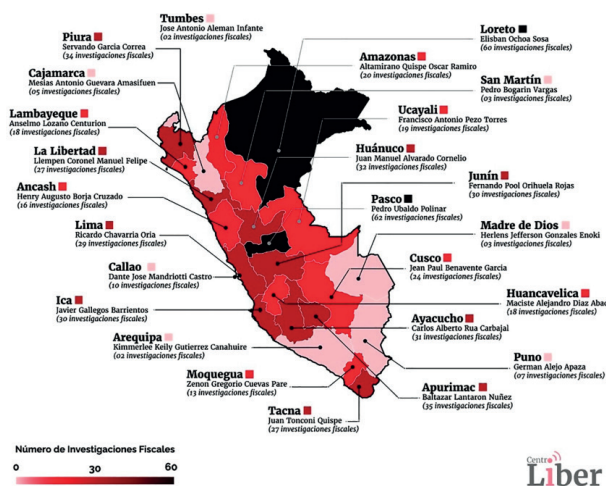
García, que fue más gesto político que reforma pensada, la misma que aceleró la transferencia de funciones – sin mediar capacitación de los funcionarios y técnicos de los gobiernos locales y regionales. Este recorrido de la descentralización pasa además por el lanzamiento y aplicación del Programa de Presupuesto por Resultados, con la promulgación de la Ley N°28411, y Plan de Mejora de la Gestión Municipal, con Ley N° 29332. De este modo la descentralización se encuentra en la agenda política aparentemente de manera permanente, pero sin evolucionar ordenadamente, pues considero que las acciones obedecen a gestos políticos más que a una estrategia de articulación y soporte gubernamental.

Por otro lado, según fuente de Centro Liber **advierte en el cuadro siguiente:**

un total de 557 investigaciones fiscales activas contra los gobernadores regionales, de los cuales el 70% involucra delitos de corrupción. Los 25 gobernadores regionales del Perú cuentan con un mínimo de dos hasta un máximo de 62 investigaciones fiscales activas. Este registro fue elaborado con información obtenida del Sistema Informático de Consulta de Casos a Nivel Nacional del Ministerio Público, al cual se accedió mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. (2022)

Figura N° 11
Investigaciones Activas contra Gobernadores Regionales.

INVESTIGACIONES ACTIVAS CONTRA GOBERNADORES REGIONALES



Fuente: Grupo Liber – Información del Ministerio Público.

En consecuencia, se considera que es necesario la incorporación del ente “Prefectura” a nivel constitucional como representante del ejecutivo a nivel nacional, implementándola de profesionalismo y meritocracia de sus integrantes, con funciones de representación, articulador entre los tres niveles de gobierno que garantice una supervisión de la correcta ejecución de las políticas de gobierno a través de la verificación de la ejecución de obras y servicios (con recursos transferidos del gobierno central) en cada circunscripción del país, como la verificación de los programas sociales entre otros, sin contraponer funciones con la Contraloría General de la República, ni Organismos Reguladores, sino como el modelo francés al que cito en el presente artículo.

Este ente constitucional que se propone debe canalizar la demanda ciudadana de manera efectiva para que sea plasmada en políticas públicas que coadyuven con canalizar la demanda ciudadana en pro de la satisfacción de sus necesidades, teniendo como prioridad a la población más vulnerable y de zonas alejadas del país, y se evitaría insulsos e infructuosos gastos del erario nacional en por ejemplo, consejo de ministros descentralizados que trasladan al Presidente de la república y su Consejo de Ministros en Plenos, Asesores y equipos técnicos a provincias del Perú sin resultados concretos, por lo contrario los representantes del ejecutivo estarían de manera permanente en cada región, provincia y distritos (además centro poblado como ahora), pero con una regulación Constitucional y reglamentaria que eficiente el Estado y los servicios que presta.

Finalmente, se debe reconocer que la tendencia actual, que contrasta con la propuesta del suscrito, es la extinción de las Prefecturas, propugnada actualmente por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular el Congreso de la República, que con fecha 23 de agosto de 2022 presentaron el Proyecto de Ley N°2882/2022-CR – Ley que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales y Subprefectos Distritales, como Autoridades Políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior – que se sustenta básicamente en que las funciones de las autoridades políticas colisionarían con las funciones de los gobierno locales y con la propia descentralización; sin embargo el suscrito ha desarrollado en el presente trabajo el sustento que aclara tal posición.

En relación a lo expuesto, es innegable el mal empleo que el Gobierno de Castillo Terrones le dio a las autoridades políticas hecho que fue duramente cuestionado por parte de un sector del Congreso de la República, señalando que se convirtieron en portátiles políticas, o a decir de la legisladora Diana Gonzáles (Expreso, 2022) “agencia de empleos, se advierte que dichas personas realizan un trabajo político e ideológico a favor de grupos afines al gobierno, paralelo al de las autoridades elegidas con el voto popular” en relación a los Prefectos y Subprefectos. Esta percepción que, no deja de

tener razón en la realidad, propiciada por el mal direccionamiento del sector interior actualmente, pues las autoridades políticas (prefectos y subprefectos) ahora son un órgano desconcentrado del Ministerio del Interior, a cargo de la Dirección General de Gobierno Interior, que a su vez es un órgano de línea del Viceministerio de Orden Interno. Y lamentablemente han desnaturalizado y dejado de lado sus funciones atribuidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior (aprobado por Resolución Ministerial N°1520-2019-IN) que son contribuir con el orden público, orden interno, seguridad ciudadana y coadyuvar con el cumplimiento de las políticas públicas, entre otros. Sin embargo, esta apreciación merece un análisis más profundo de naturaleza jurídico constitucional a fin de considerar la pretendida extinción o reincorporación constitucional de las Prefecturas.

VI. Del contexto actual y regulación normativa vigente que viabiliza la reincorporación Constitucional de la Prefectura, incorporación a Presidencia de Consejo de Ministros y cumplimiento de requisitos de Unidad Ejecutora.

Las Prefecturas actualmente son Órganos Desconcentrados del Ministerio del Interior, tienen como función entre otras, la Gobernabilidad y Paz Social, son dirigidos por los Prefectos Regionales que representan al Ejecutivo, son cargos de confianza, son designados por Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, refrendada por el Ministro del Interior a propuesta del Viceministerio de Orden Interno y dependen de la Dirección General de Gobierno Interior que es un órgano de línea del Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior. (Artículos 159, 160 y 161 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior aprobado por Resolución Ministerial N°1520-2019-IN). Este contexto normativo traduce la articulación incipiente (que podría optimizarse con la reincorporación Constitucional) de los Prefectos con el Ejecutivo, vale decir que se ha producido un cisma real entre la labor y producción de los Prefectos Regionales y Subprefectos, con el Presidente de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros y sectores.

Los Prefectos Regionales conforme sus atribuciones establecidas en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y funciones del Ministerio del Interior coadyuvan con el ejecutivo en el cumplimiento de las políticas públicas; coordinan con la sociedad civil, organizaciones vecinales, programas sociales entre otros; sin embargo, la información producida por estas autoridades políticas “Prefectos”, no es canalizada adecuadamente al ejecutivo (por la restricción normativa que enmarca sus funciones) lo que impide una mejor toma de decisiones en favor de la ciudadanía.

Conforme se observa, la incongruencia normativa respecto a la condición de los Prefectos que son designados directamente por el Señor Presidente

de la República para que lo representen, pero, sin embargo dependen de un Director General cuya designación la suscribe el Ministro del Interior; es un aspecto legal, que no solo es incongruente, sino, pone de manifiesto la desatención y falta de fortalecimiento de las Prefecturas, para poder articularse con el Ejecutivo, máxime si se tiene en cuenta su función que es garantizar la presencia del Estado en todo el territorio nacional, recoger información de todo el país, priorizando las necesidades de la población para contribuir con la inclusión social; otorgar garantías para preservar el orden público y la integridad física; garantizar el correcto desarrollo de las promociones comerciales, rifas con fines sociales y colectas públicas a nivel nacional; coadyuvar, facilitar y colaborar la verificación del cumplimiento operativo de las políticas de estado en lo que respecta la finalidad de los programas sociales de competencia de los diferentes sectores del Gobierno Nacional, especialmente en las zonas donde el único representante del Estado es la autoridad política designada; prevenir la conflictividad social y participar activamente en los comités de seguridad ciudadana, como en la gestión del riesgo de desastres.

En el contexto señalado, y considerando la amplitud funcional de las Prefecturas Regionales, se evidencia además que requieren de fortalecimiento institucional, lo que no es viable, al permanecer en el sector interior, pues limita su accionar, máxime que constituyen “órganos desconcentrados” de la Dirección General de Gobierno Interior del Viceministerio del Orden Interno del Ministerio del Interior.

Para hablar de fortalecimiento, es ineludible recurrir a la Política Nacional de Gestión Pública aprobada por Decreto Supremo N°004-2013-PCM que considera que los resultados económicos logrados por el país deben ir de la mano con los servicios de calidad que debe brindar el Estado a la población que coadyuve con una mejor calidad de vida. En consecuencia, la modernización de la gestión pública orientada al ciudadano obliga a los servidores y funcionarios públicos asumir ese compromiso.

En ese contexto, para responder al ciudadano de forma eficaz y efectiva, se postula en la presente investigación, tomar en cuenta el contexto interno, para cuyo efecto el vínculo de Estado con la ciudadanía históricamente lo han ejercido las Prefecturas, que, a través de su red de subprefectos provinciales, subprefectos distritales y tenientes gobernadores de cada centro poblado del país, recogen de primera mano las necesidades de la población. Por lo expuesto se considera que, el camino hacia la modernización propugnado por la Política de Estado, debe considerar el fortalecimiento de las Prefecturas a través de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Para identificar la importancia del **fortalecimiento** de las Prefecturas hoy en día, podemos hacer referencia a ciertas condiciones de las que adolecen

las instituciones y requieren atención por vocación de mejorar la gestión pública por parte del Estado, como política pública:

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) señala como una de las competencias de la PCM la siguiente: *“Formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado”*.

En este desarrollo de la problemática, su causa, consecuencia y el ámbito legal expuesto, es necesario plantear una **propuesta**. Sobre la base de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada por Ley N° 27658, que declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, atendiendo lo expuesto, se sustenta la necesidad de fortalecer la condición normativa de las Prefecturas.

Atendiendo el estado situacional y sustento expuesto, se propone la reincorporación Constitucional de la Prefectura y su incorporación legal como una Unidad Ejecutora adscrita la Presidencia del Consejo de Ministros.

VII. Conclusiones

1. El tránsito de la etapa Virreinal y de la Independencia al periodo de la construcción de la nueva República del Perú en el primer tercio del siglo XIX, conllevó a instaurar un nuevo modelo administrativo y jurídico en el territorio, para fortalecer Constitucionalmente la nueva estructura de gobierno y formalizar el poder. Se transitó de las intendencias borbónicas, a Presidencia de departamento, hasta la creación Constitucional de la Prefectura (que tiene como fuente inmediata la experiencia española y como fuente original a Francia), dentro de un debate entre Liberalistas y Conservadores, siendo incluso un trampolín político para llegar a ocupar la Presidencia de la República.
2. En el siglo XX, con la Constitución de 1933 concluye la regulación a nivel Constitucional de la institución Prefectura en relación y coexistencia con los otros niveles de gobierno. A partir de ello, por necesidad de la población, posición política de partidos políticos emergentes, y la realidad nacional, la tendencia de sistema de gobierno centralista fue virando hacia una vocación descentralista –como fin superior del Estado- fue consolidándose de manera declarativa en las Constituciones de 1979 y 1993, sin que eso significara en la práctica un sistema articulado de los tres niveles de gobierno (central, regional y local) que conlleve a canalizar una efectiva y real demanda ciudadana que se plasme en políticas públicas en favor de las grandes mayorías, hecho que se comprueba actualmente en pleno siglo XXI con un fracaso descentralista al tomar solamente

dos indicadores de medición que sería la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales y locales y el número de gobernantes investigados y procesados por corrupción. Es pues en este contexto que se propone el debate de la reincorporación constitucional de la Prefectura que desarrollaré más adelante.

3. La articulación del Ejecutivo a través de la Prefectura con los tres niveles de gobierno se realiza actualmente de manera incipiente, por la restricción normativa actual, pues la Prefectura y Subprefecturas, actualmente son Órganos Desconcentrados del Ministerio del Interior, son designados por Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República, refrendada por el Ministro del Interior a propuesta del Viceministerio de Orden Interno y dependen de la Dirección General de Gobierno Interior que es un órgano de línea del Viceministerio de Orden Interno del Ministerio del Interior. Sin embargo, pese a esta restricción normativa la articulación con los tres niveles de gobierno es sumamente significativa, teniendo como prioridad fundamental mejorar la calidad de vida de la población, en especial la más vulnerable y de las zonas más alejadas e inaccesibles de nuestro país (donde la única autoridad y representante del Estado es el Subprefecto o Teniente Gobernador), de este modo se contribuye con la ejecución de los planes, programas y acciones en beneficio de la población (como su participación en el Plan Multisectorial ante heladas y Friaaje en el que tiene la responsabilidad de efectuar la entrega de kits de abrigo a la población más vulnerable de distritos alejados del país afectados por estos eventos climatológicos).
4. La Prefectura es coadyuvador de las políticas públicas del Estado con la población (sin embargo, actualmente se desarrolla óptimamente, en solo una dirección, vale decir canaliza la Política Pública del Estado hacia la población, pero el retorno, que se traduce en canalizar la demanda ciudadana de la población hacia el estado - como primer contacto directo del Estado con la población - se realiza con limitaciones por las restricciones normativas actuales), y es un argumento importante que sustenta la reincorporación Constitucional de la Prefectura (dentro del proceso de modernización del Estado y normativa vigente) para lograr la armonía del feedback o retroalimentación de un diseño y ejecución de políticas públicas en favor de nuestros ciudadanos. Lamentablemente en la actualidad solamente son gestos de gobierno el contacto con la población, por medio de los famosos Consejos de Ministros descentralizados que recogen supuesta y eventualmente la demanda ciudadana in situ.

Referencias Bibliográficas

- Alva, L. (30 de Agosto de 2020). *Faustino Sánchez Carrión en defensa de la Patria*. Congreso de la república / Publicaciones: <http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/alva/publicacion/EndefensadelapatriaJFSC.pdf>
- Basadre, J. (1984). *Perú: Problema y Posibilidad*. Ed. 3ra. Cotecsa.
- Burgueño, j. (2020). *DIALNET - cebtro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid 1996*. En: Las Prefecturas de 1810. Libro de Geografía Política de la España Constitucional.: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3987208.pdf>
- Chapman, B. (1960). *Los Prefectos y la Francia provincial*. En Documentación bibliográfica. Nº 31, 06. URL: <https://revistasonline.inap.es>
- Cotler, J. (2006). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Ed. 3ra. Instituto de Estudios Peruanos.
- Constituyente. (1979). *Biblioteca del Congreso de la República "César Vallejo"*. En: Diario de los debates 1978-1979. URL: <https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/diariodebates/1979/>
- CONVOCA. (2020). *CONVOCA*. En Montesinos, Erick - COVID-19. Regiones con más infectados están por debajo del 25% de ejecución presupuestal: <https://convoca.pe>
- Enterría, G. d. (2020). *Resumen*. En: Los Prefectos y la Francia Provincial de Briam Chapman. Instituto de Estudios Políticos Madrid 1959. URL: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/1458/1513>
- Expreso, D. (10 de Octubre de 2022). Agencia de Empleos. *Diario Expreso*, 1-4.
- García, D. (1979). *Descentralización en el Perú actual*. La nueva Constitución al alcance de todos. URL: https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/article/download/3317/3273/
- García, D. (1993). *Las Constituciones del Perú*. Ediciones Ministerio de Justicia.
- García, D. (s.f.). *La Influencia Española en la Constitución Peruana - e-Spacio. e-Spacio*. Recuperado en junio de 2022. URL: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1982-1983-16-208DBABC/PDF>
- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, aprobada por Ley Nº 27658.
- Liber, C. (12 de agosto 2022). *Los expedientes fiscales de los gobernadores*. centroliber.pe. URL: <https://centroliber.pe/es/especiales/los-expedientes-fiscales-de-los-gobernadores>
- (2022). *Proyecto IPYS que promueve el acceso a la información pública, con el propósito de reducir los índices de corrupción*. centroliber.pe. URL: Obtenido de <https://centroliber.pe/es/especiales/los-expedientes-fiscales-de-los-gobernadores>
- Martínez, I. (2009). *Acciones de sendero Luminoso en el Perú 1980-1990*. República Bolivariana de Venezuela: Universidad Pedagógica Experimental Libertador Bolívar.
- Morse, R. (1999). *El Espejo de Próspero: Un estudio de la dialéctica del nuevo mundo*. Siglo XXI Editores.
- Ossorio, M. (30 de Agosto de 2020). *Herrera Peñaloza*. Biblioteca Diccionario de Ciencias Jurídicas: URL: <http://www.herrerapeñaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Jurídicas-Políticas-y-Sociales-Manuel-Ossorio.pdf>
- Paniagua, V. (2003). *La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano* (Vols. Historia Constitucional, 4.
- Peralta, V. (2016). *De Prefectos a Mandatarios de la Nación: La Violencia en la política Peruana (1829-1836)*. *Revista de Indias, LXXVI*(266), 175.
- PCM-SG. (2016). *Identificación y análisis de las tendencias en materia de modernización de la gestión pública con una visión a 2030*. Bravo Publicidad SAC. URL: <https://www.gob.pe/>

[institucion/pcm/informes-publicaciones/3040857-identificacion-y-analisis-de-las-tendencias-en-materia-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-con-una-vision-a-2030](#)

PÚBLICO, O. (2020). *OJO PÚBLICO*. En: Red Investigativa Regional. URL: <https://ojo-publico.com/1798/los-14-hospitales-paralizados-por-sospechas-de-corrupción>

Serrafero, M. (2020). *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*. En Instituto Universitario Ortega y Gasset. DIALNET. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1050870>

Tuesta, F. (1995). *Sistemas de partidos políticos en el Perú: 1978-1995*. Fundación Friedrich Ebert.