



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

1972

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 04 AGO. 2017

OFICIO N° 2070-2017-PCM/SG/SC

CONGRESO DE LA REPUBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES

08 AGO 2017

RECIBIDO

Firma: Hora:

Señores

PRESIDENCIA

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

Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1098/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 1404-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio P.O. N° 1848-2016-2017/CDRGLMGE-CR
Expediente N° 201710812, 201715058, 201717227

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación a los documentos de la referencia a) y b), mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, que propone la Ley que modifica la Ley N°29768, Ley de Mancomunidad Regional.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 871-2017-PCM/OGAJ, el Memorandum N°457-2017-PCM/SD y el Oficio N° 201-2017-CEPLAN/DE, remitidos por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Director Ejecutivo (e) del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, sobre ese particular.

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

Atentamente,

Rosa Maribel Gómez Trujillo
Secretaria General (e)
Presidencia del Consejo de Ministros

Recy. 030
CONGRESO DE LA REPUBLICA
COMISION DE DESCENTRALIZACION,
REGIONALIZACION, GOBIERNOS LOCALES Y
MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO
17 AGO 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:20 P.M.

SC/gpqm

Jr. Carabaya s/n-Cercado de Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000 / 1159
www.pcm.gob.pe

Lima, 30 de marzo de 2017

OFICIO P.O. N° 1404 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima



De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1098/2016-CR, ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

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

Atentamente,



Alejandra Aramayo Gaona
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidenta

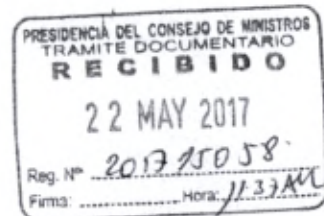
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

AAG/rmch.

Lima, 15 de mayo de 2017

OFICIO P.O. N° 1848 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR

Señor
FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima



Ref: Oficio P.O. N° 1404-2016-2017/CDRGLMGE-CR


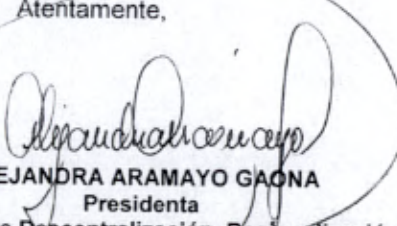
De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, reiterarle la solicitud del pedido de opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1098/2016-CR, ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

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

Atentamente,



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

AAG/rmch.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 871 -2017-PCM/OGAJ

A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZALES
Secretario de Coordinación

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional".

Referencias : a) Memorando N° 1003-2017-PCM/SC
b) Oficio N° 201-2017-CEPLAN/DE
c) Memorando N° 457-2017-PCM/SD

Fecha : Lima, 21 JUN. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a) a través del cual solicita se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional", remitido por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- 1.4 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

II. ANÁLISIS.-

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional", es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, César Villanueva Arévalo del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, que se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- 2.2 El pedido de opinión sobre la iniciativa legislativa solicitada por la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República.

¹ Iniciativa Legislativa

"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

2.3 El Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional", tiene por objeto incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.

2.4 El Proyecto de Ley consta de tres (03) artículos, con el siguiente contenido:

Artículo 1.- Objeto de la presente ley

La presente ley tiene por objeto incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.

Artículo 2.-Modificación del artículo 11 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional

Modifícase el artículo 11 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 11.-Organización y estructura básica

La mancomunidad regional se organiza de la siguiente manera:

- a. **Asamblea de la Mancomunidad.** Tiene facultades normativas y fiscalizadoras únicamente en materias de la mancomunidad regional. Está conformada por tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad regional. También conforman lo Asamblea de la Mancomunidad tres representantes del nivel nacional de gobierno: uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, una en representación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN y uno en representación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSION, quienes participan con voz y voto en sus sesiones. La Asamblea de la Mancomunidad Regional es presidida por el Consejero Delegado del Gobierno Regional donde se lleve a cabo la asamblea por el periodo de un año.

La Asamblea de la Mancomunidad cuenta con una Secretaría Técnica Permanente, a cargo de un funcionario con probados conocimientos y/o experiencia en materia de descentralización, planeamiento y materia presupuestaria o financiera. El secretario técnico es elegido por la Asamblea de la Mancomunidad por mayoría simple.

- b. **Comité Ejecutivo Mancomunal.** Está integrado por los presidentes regionales de los Gobiernos Regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicepresidentes regionales. También lo integra el Ministro de Economía y Finanzas o el representante que este designe mediante acto resolutivo, quien participa en las sesiones con voz y voto. El Presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un periodo de un año; es el titular del pliego presupuestal y el responsable de la mancomunidad regional. Los recursos presupuestales para el funcionamiento administrativo de la mancomunidad regional se fijan anualmente.

Artículo 3.- Adecuación

En un plazo de 30 días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la Ley, los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas; del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico- CEPLAN; y de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada-PROINVERSION, designarán a sus respectivos representantes ante las Mancomunidades regionales. Las mancomunidades regionales tienen un plazo de noventa días hábiles para realizar la sesión de instalación de la Asamblea de la Mancomunidad Regional, y del Comité Ejecutivo Mancomunal."

2.5 Sobre el particular, cabe mencionar que el artículo 190 de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

"Artículo 190.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

(...)

Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos."

- 2.6 Asimismo, el artículo 191 de la Constitución Política del Perú señala lo siguiente:

"Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. (...)"

- 2.7 Mediante la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, se establece el marco jurídico para la implementación de un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales con el objeto de la prestación de servicios públicos y la ejecución de proyectos de inversión de manera conjunta.

- 2.8 Así, el artículo 1 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, señala que es objeto de la Ley, establecer **un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales previsto en el artículo 190 de la Constitución Política del Perú**, y desarrollar el ejercicio de las competencias constitucionales establecidas en el artículo 192 de la Constitución Política del Perú y el artículo 9 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Asimismo, el artículo 2 de la citada Ley, define a la **mancomunidad regional** como: **"el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización."**

- 2.9 Por su parte, el artículo 11 de la citada Ley, establece la organización y estructura de la mancomunidad regional disponiendo lo siguiente:

"Artículo 11. Organización y estructura básica

La mancomunidad regional se organiza de la siguiente manera:

a. **Asamblea de la Mancomunidad.** *Está conformada por tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad regional, con facultades normativa y fiscalizadora únicamente en materia de la mancomunidad regional. Es presidida por el Consejero Delegado del Gobierno Regional donde se lleve a cabo la asamblea; el periodo es de un año.*

b. **Comité Ejecutivo Mancomunal.** *Está integrado por los presidentes regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicepresidentes regionales. El Presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un periodo de un año; es el titular del pliego presupuestal y el responsable de la mancomunidad regional.*

Los recursos presupuestales para el funcionamiento administrativo de la mancomunidad regional se fijan anualmente."



*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

- 2.10 Conforme a lo señalado en el artículo 2 del Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional", se plantea la modificación del artículo 11 de la Ley N° 29768, el cual establece la conformación de la **Asamblea de la Mancomunidad**, a fin de que también lo conformen tres representantes del nivel nacional regional: uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, uno en representación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico- CEPLAN y uno en representación de la Agencia de Promoción de la Inversión privada – PROINVERSIÓN; y, del **Comité Ejecutivo Mancomunal**, a fin de que también lo integren el Ministro de Economía y Finanzas o el representante que éste designe.
- 2.11 Sobre la citada propuesta, es menester indicar que conforme lo previsto en la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, la mancomunidad regional constituye un mecanismo de coordinación **entre dos o más gobiernos regionales** que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización; advirtiéndose que dicha norma regula el mandato constitucional contenido en el artículo 190 de la Constitución Política del Perú, el cual prevé que mientras dure el proceso de integración, **dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí**.
- 2.12 En ese sentido, se advierte que dicho mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales, constituye una instancia ejecutiva que facilita el desarrollo de proyectos conjuntos en el marco de los planes de desarrollo, en beneficio de los gobiernos regionales que lo integran, en el marco de sus competencias constitucionales establecidas en el artículo 192² de la Constitución Política del Perú y el artículo 9³ de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

² Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

³ Artículo 9.- Competencias constitucionales

Los gobiernos regionales son competentes para:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- b) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- c) Administrar sus bienes y rentas.
- d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- f) Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a Ley.
- h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- i) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.



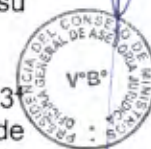
*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

- 2.13 Siendo ello así, **no resulta viable incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales**, debido que **contravendría la naturaleza jurídica de la misma al convertirse en un ente intergubernamental, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 190 de la Constitución Política del Perú.**
- 2.14 De igual forma, es menester indicar que el numeral 23.3 del artículo 23 de la Ley N° 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo ha establecido que para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, **corresponde a los ministerios:**
- a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
 - b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones;
 - c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.
- 2.15 De la normativa antes citada, no se advierte que los ministerios tengan entre sus funciones, conformar órganos directivos (Comités Ejecutivos o Asambleas de Mancomunidad) que los conviertan en órganos deliberativos y ejecutivos de las mancomunidades regionales y que puedan ejercer capacidad de decisión sobre los proyectos de integración y desarrollo de las citadas mancomunidades. En ese sentido, se verifica de las funciones revisadas de los Ministerios, que éstas no se encuentran relacionadas a dicho objetivo; por el contrario se advierte que **la participación del nivel nacional vulneraría la autonomía de los gobiernos regionales amparada en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, que establece: "Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)"**
- 2.16 Sin desmedro de lo expuesto, en el marco de las funciones previstas en el artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Secretaría de Descentralización ha emitido opinión técnica sobre el proyecto de ley bajo análisis a través del Informe N° 00053-2017-PCM/SD-SFD, concluyendo que el mismo no resulta viable.
- 2.17 Asimismo, atendiendo a la naturaleza de la propuesta formulada en el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional", el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN ha emitido opinión técnica a través del Informe N° 106-2017-CEPLAN/OAJ, en el cual formula observaciones al citado proyecto de ley.

j) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

⁴ Artículo 53.- Funciones de la Secretaría de Descentralización
Son funciones de la Secretaría de Descentralización las siguientes:
(...)

o) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 3.1 Por los fundamentos expuestos, **no resulta viable el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional" debido a que vulnera los artículos 190 y 191 de la Constitución Política del Perú, respecto a los mecanismos de coordinación entre los gobiernos regionales y la autonomía de los gobiernos regionales; así como, la Ley N° 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto a las funciones que corresponden a los ministerios, en materia de descentralización.**
- 3.2 **Se recomienda remitir el presente informe, así como el Informe N° 00053-2017-PCM/SD-SFD de la Secretaría de Descentralización; y, el Informe N° 106-2017-CEPLAN/OAJ del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, para su conocimiento y fines pertinentes.**

Atentamente,


Carmen Moreno Ventocilla
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


Sonia Elaine Dávila Chávez
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 07 de junio de 2017



OFICIO N° 201 - 2017 - CEPLAN/DE

Señor

Vlado Erick Castañeda Gonzales
Secretaría de Coordinación
Presidencia del Consejo de Ministros
Jirón Carabaya Cdra. N° 1 S/N - Lima
Presente.-

ASUNTO: Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, Ley que modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional

REFERENCIA: Oficio N° 696-2017-PCM/SC
Oficio N° 825-2017-PCM/SC
Oficio N° 852-2017-PCM/SC

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, y referirme al documento de la referencia, mediante el cual nos solicita opinión sobre el proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, Ley que modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, el cual tiene por objeto incorporar al nivel nacional de gobierno en la estructura básica de las mancomunidades regionales, para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.

Sobre el particular, se alcanza el Informe N° 106 -2017-CEPLAN/OAJ que contiene nuestra opinión sobre el proyecto de ley en mención, que se resume en los siguientes puntos:

1. Manifestamos nuestra opinión favorable respecto de la inclusión del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN en la composición de la Asamblea de la Mancomunidad.
2. Recomendamos precisar en la redacción del artículo 2° que el representante del CEPLAN sea designado por el titular de la entidad mediante acto resolutivo.
3. Recomendamos evaluar la pertinencia de incluir un representante del Gobierno Nacional en el Comité Ejecutivo Mancomunal, con las mismas atribuciones de voz y voto de los gobernadores regionales, en el marco de la descentralización y de la normativa constitucional y legal que reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración.

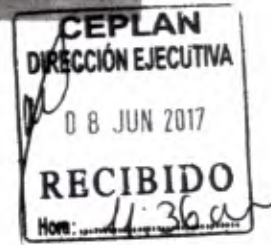
Atentamente,

ALVARO VELEZ MORÓ ORMEÑO
Director Ejecutivo (e)
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 106 2017-CEPLAN/OAJ



A : **ALVARO VELEZMORO ORMEÑO**
Director Ejecutivo (e)

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, Ley que modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional

REF. : Oficio N° 696-2017-PCM/SC
Oficio N° 825-2017-PCM/SC
Oficio N° 852-2017-PCM/SC

FECHA : San Isidro, 07 de junio de 2017



Me dirijo a usted en atención al rubro del asunto a fin de informar lo siguiente:

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- 1.4 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.5 Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.
- 1.6 Decreto Supremo N° 050-2013-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.
- 1.7 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.8 Decreto Supremo N° 046-2009-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN.



II. ANTECEDENTES

- 2.1 Mediante los documentos de la referencia el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, Ley que modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.

III. ANÁLISIS

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR contiene tres (03) artículos. El primer artículo establece el objeto de la norma, el cual es *"incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos"*.
- 3.2 El segundo artículo plantea la modificación al artículo 11° de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, el cual está referido a la organización y estructura básica de la mancomunidad regional.
- 3.3 El tercer artículo establece un plazo de adecuación a esta norma, el cual es de treinta (30) días hábiles para los organismos del Gobierno Nacional y noventa (90) días hábiles para las mancomunidades regionales.



**Consideraciones generales**

- 3.4 Conforme a lo establecido en los artículos 3°, 5° y 10° del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con competencias para normar y regular todos los procesos de planeamiento estratégico en el Estado; y asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo.
- 3.5 La Mancomunidad Regional, según el artículo 2° de la Ley N° 29768 – Ley de Mancomunidad Regional, es "el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización". Son entidades con personería jurídica de derecho público (artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 29768) y constituyen pliegos presupuestales que se rigen por los sistemas administrativos del Estado, según lo indicado por el numeral 3 del artículo 6° de la Ley N° 29768 y el artículo 22° del Reglamento.
- 3.6 Asimismo, tanto el artículo 8° de la Ley de Mancomunidad Regional como el artículo 5° del Reglamento de la referida norma establecen que los objetivos propuestos por estas entidades consideran los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales intervinientes, así como los planes y políticas nacionales.
- 3.7 En ese sentido, el artículo 2° del Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR amerita un pronunciamiento del CEPLAN, en la medida que propone la incorporación de esta entidad en la organización y estructura básica de la mancomunidad regional. Como se recuerda, el CEPLAN es un organismo orientado a hacer de la planificación estratégica un instrumento para el desarrollo del país.¹

Consideraciones específicas

- 3.8 El artículo 2° del Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR plantea una serie de modificaciones al artículo 11° de la Ley N° 29768, el cual establece la conformación de la Asamblea de la Mancomunidad (literal a.) y del Comité Ejecutivo Mancomunal (literal b.).
- 3.9 En relación a la Asamblea de la Mancomunidad, el Proyecto de Ley propone incluir, además de los tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad, a tres representantes del gobierno nacional con voz y voto: uno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), uno del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y uno de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN). De igual forma, se plantea la creación de una Secretaría Técnica Permanente, a cargo de un funcionario elegido por mayoría y con conocimientos y/o experiencia en descentralización, planeamiento, presupuesto y materia financiera.

Al respecto, cabe señalar que la inclusión del CEPLAN en la Asamblea de la Mancomunidad es coherente con el mandato del numeral 1 del artículo 49° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que indica que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua. De igual manera, se alinea con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 6° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que una de las funciones de este Poder del Estado es implementar la coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, con énfasis en las competencias compartidas.

Asimismo, cabe manifestar que el numeral 3 del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088 determina que una de las funciones generales del CEPLAN es "**asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento**

¹ Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.



y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional". En ese sentido, se considera que la incorporación del CEPLAN con voz y voto en la Asamblea de la Mancomunidad es congruente con las funciones que la ley ha conferido a la institución, y positiva pues fortalece la posición de este organismo con miras al cumplimiento de sus funciones respecto de los gobiernos regionales.

No obstante, a manera de recomendación, se sugiere que la redacción del Proyecto de Ley precise que el representante del CEPLAN será designado por el titular de la entidad mediante acto resolutivo.

- 3.10 En relación al Comité Ejecutivo Mancomunal, el cual se encuentra integrado por los gobernadores regionales de los gobiernos regionales intervinientes, el Proyecto de Ley plantea incorporar al Ministro de Economía y Finanzas o un representante suyo, con voz y voto.



Sobre el particular, es importante mencionar que el artículo 2° de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, define a esta entidad como "el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales", siguiendo el mandato del artículo 190° de la Constitución Política del Perú, que establece que "(...) dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos".

Adicionalmente, el literal e. del artículo 4 de la Ley N° 29768 dispone que uno de los principios de la mancomunidad regional es la autonomía, entendida como "autonomía administrativa y en la disposición de sus recursos, en el marco de las competencias y funciones que le sean delegadas para la prestación de servicios y la ejecución de obras o proyectos de inversión" (numeral 3.5 del artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 29768).



En dicho marco, el numeral 18.2 del artículo 18° del Reglamento de la Ley N° 29768 desarrolla las características y funciones del Comité Ejecutivo Mancomunal, indicando que sus miembros "asumen junto al Gerente General, la responsabilidad derivada de la ejecución de obras o proyectos de inversión pública y de la prestación de servicios, que están a cargo de la Mancomunidad Regional". En esa misma línea, señala que entre sus funciones se encuentran: a) Aprobar su Reglamento Interno; b) Elegir entre sus miembros al Presidente del Comité Ejecutivo; c) Designar y Remover al Gerente General; d) Supervisar la gestión de la Mancomunidad Regional y el desempeño del Gerente General; e) Aprobar el Plan Operativo para el ejercicio de las competencias y funciones delegadas; entre otras.

De lo expuesto anteriormente, se observa que el Comité Ejecutivo es el órgano en donde se manifiesta la autonomía administrativa de la Mancomunidad Regional, lo que se evidencia en las funciones que le son conferidas en el precitado artículo 18.2 del Reglamento. En efecto, funciones como las descritas en los literales c), d) y e) del artículo en mención repercuten directa o indirectamente en las decisiones de la Mancomunidad Regional sobre sus recursos.



Las Mancomunidades Regionales disponen de sus recursos conforme a los sistemas administrativos indicados en el artículo 46° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la participación del Ministro de Economía, que es además titular del ente rector de varios de estos sistemas, con atribuciones de voz y voto en el Comité Ejecutivo podría limitar el ejercicio de la autonomía administrativa por parte de la Mancomunidad Regional, entidad cuyo origen es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales.



Asimismo, otro aspecto que el Proyecto de Ley debe considerar es la pertinencia del diseño institucional propuesto, en el cual el Ministro de Economía o su representante cuentan con voz y voto en un órgano colegiado pequeño. Efectivamente, bajo dicho diseño, existe la posibilidad de que el Ministro de Economía o su representante se conviertan en el miembro dirimente del Comité en caso de que no haya una votación mayoritaria entre los demás integrantes del órgano. Por otro lado, este diseño puede conducir a escenarios en donde el Poder Ejecutivo ejercería alta capacidad de decisión sobre proyectos que tendrán gran impacto en la integración y desarrollo de las regiones.



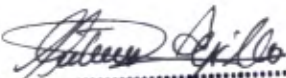
De esta manera, se considera que el Proyecto de Ley debe evaluar si la inclusión de un representante del Gobierno Nacional con voz y voto en el Comité Ejecutivo Mancomunado es acorde a la normativa constitucional y legal vigente. Como se ha expuesto, hay una serie de aspectos que regula la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, y su Reglamento, que podrían colisionar con la propuesta bajo análisis. Adicionalmente, debe examinarse si el Proyecto de Ley es coherente con las disposiciones constitucionales y legales que regulan la descentralización. En concreto, debe considerarse si la conformación propuesta para los órganos directivos de la Mancomunidad Regional se alinea con el mandato de que la descentralización es progresiva (artículo 188° de la Constitución Política del Perú), permanente, irreversible y gradual (literales a., c., y g. del artículo 4° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización).

- 3.11 Finalmente, el Proyecto de Ley debe considerar las recientes reformas que se han efectuado en materia de inversión pública, mediante la aprobación del Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. En efecto, según la Exposición de Motivos el Proyecto de Ley se justifica, entre otras cosas, por los problemas que enfrentaban las mancomunidades regionales frente al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). No obstante, debe tenerse en cuenta que este sistema ha sido recientemente reformado.

IV. CONCLUSIÓN

Nos permitimos sugerir que la propuesta legislativa evalúe los aspectos señalados en los párrafos precedentes, con el propósito de afinar un diseño institucional adecuado para la mancomunidad regional.

Atentamente,


ALINA GUTARRA TRUJILLO
Jefe (a)
Oficina de Asesoría Jurídica
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

MEMORÁNDUM N° 457-2017-PCM/SD



PARA : SONIA ELAINE DÁVILA CHÁVEZ
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

DE : EDGARDO CRUZADO SILVERII
Secretario de Descentralización

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional".

REFERENCIA : a) Memorándum N° 209-2017-PCM/OGAJ
b) Oficio P.O. N° 1404-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, 24 MAYO 2017

Es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia a), mediante el cual se solicita a la Secretaría de Descentralización la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional".

Sobre el particular, se remite el Informe N° 00053-2017-PCM/SD-SFD, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Atentamente,



EDGARDO CRUZADO SILVERII
Secretario de Descentralización
Presidencia del Consejo de Ministros

Adjunto:
- Informe N° 00053-2017-PCM/SD-SFD

PCM/SD/SFD
EXP. N° 201710812



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 00053-2017-PCM/SD-SFD



A : **EDGARDO CRUZADO SILVERII**
Secretario de Descentralización

DE : **MARCO IVÁN RODRÍGUEZ AGUIRRE**
Especialista de la Oficina de Gestión de Inversiones

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional".

REFERENCIA : a) Memorándum N° 209-2017-PCM/OGAJ
b) Oficio P.O. N° 1404-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : 16 de mayo de 2017.

I. ANTECEDENTES

- 1.1) Mediante memorándum de la referencia a), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el pedido de la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, sobre opinión al Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR.
- 1.2) Mediante el Oficio de la referencia b), la señora Alejandra Aramayo Gaona, Congresista y Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros la opinión al Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, "Ley que modifica la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional".

II. MARCO NORMATIVO

2.1) Constitución Política del Perú

- **Quinto párrafo del Artículo 190**, se señala que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí.
- **Artículo 191**, establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Asimismo, se señala que la estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

2.2) Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional

- **Artículo 2**, se expresa que La mancomunidad regional es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización.
- **Artículo 11**, sobre organización y estructura básica, señala que la mancomunidad regional se organiza de la siguiente manera:
 - a) Asamblea de la Mancomunidad, está conformada por tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad regional, con facultades normativa y fiscalizadora únicamente en materia de la mancomunidad regional. Es presidida por el Consejero Delegado del Gobierno Regional donde se lleve a cabo la asamblea; el período es de un año.
 - b) Comité Ejecutivo Mancomunal, está integrado por los gobernadores regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicegobernadores regionales. El Presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un período de un año; es el titular del pliego presupuestal y el responsable de la mancomunidad regional.

2.3) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

- Numeral 23.3 del Artículo 23, sobre funciones de los ministerios, se señala que para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:
 - a) Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
 - b) Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones;
 - c) Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas

III. ANÁLISIS

- 3.1) El Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, en su artículo 1, señala que tiene por objeto incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales, de la forma siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la presente Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar al nivel nacional de gobierno a la estructura básica de las mancomunidades regionales para asegurar el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos"

Más adelante, en el artículo 2 del Proyecto de Ley, se propone modificar el artículo 11 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, para expresar que en la conformación de la Asamblea y en el Comité Ejecutivo de la Mancomunidad Regional participan representantes del gobierno nacional, de la forma siguiente:





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

"Artículo 11.- Organización y estructura básica

La mancomunidad regional se organiza de la siguiente manera:

a. Asamblea de la Mancomunidad. Tiene facultades normativas y fiscalizadoras únicamente en materias de la mancomunidad regional. Está conformada por tres representantes de los consejos regionales de los gobiernos regionales que integran la mancomunidad regional. También conforman la Asamblea de la Mancomunidad tres representantes del nivel nacional de gobierno: uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, uno en representación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN y uno en representación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, quienes participan con voz y voto en sus sesiones. La Asamblea de la Mancomunidad Regional es presidida por el Consejero Delegado del Gobierno Regional donde se lleve a cabo la asamblea por el periodo de un año.

La Asamblea de la Mancomunidad cuenta con una Secretaría Técnica Permanente, a cargo de un funcionario con probados conocimientos y/o experiencia en materia de descentralización, planeamiento y materia presupuestaria o financiera. El Secretario Técnico es elegido por la Asamblea de la Mancomunidad por mayoría simple.

b. El Comité Ejecutivo Mancomunal. Está integrado por los presidentes regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de éstos, por los vicepresidentes regionales. También lo integra el Ministro de Economía y Finanzas o el representante que éste designe mediante acto resolutivo, quien participa en las sesiones con voz y voto. El Presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un periodo de un año; es el titular del pliego presupuestal y el responsable de la mancomunidad regional. Los recursos presupuestales para el funcionamiento administrativo de la mancomunidad regional se fijan anualmente."

3.2) En el Artículo 11 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, regula la organización y estructura básica de una mancomunidad regional, según el texto vigente:

- Para la Asamblea, se señala que está conformada por tres representantes del consejo regional por cada gobierno regional que integra una mancomunidad regional, con facultades normativa y fiscalizadora únicamente en materia de mancomunidad regional.
- Para el Comité Ejecutivo, se expresa que lo integran los gobernadores regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicegobernadores regionales.

3.3) El Proyecto de Ley N° 1098/2016, propone incorporar al nivel de gobierno nacional a la estructura básica de las mancomunidades regionales, modificando la conformación de la Asamblea y del Comité Ejecutivo de una mancomunidad regional:

- Para la Asamblea, se señala que también la conforman tres representantes del nivel nacional de gobierno: uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, uno en representación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN y uno en representación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, quienes participan con voz y voto en sus sesiones
- Para el Comité Ejecutivo, se expresa que también lo integra el Ministro de Economía y Finanzas o el representante que éste designe mediante acto resolutivo, quien participa en las sesiones con voz y voto.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Es decir, bajo lo propuesto en el Proyecto de Ley, un alto funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas tendría también funciones de carácter ejecutivo en otro nivel de gobierno, en el nivel del gobierno regional.

- 3.4) Según se establece en el marco legal vigente, la mancomunidad regional es el resultado del acuerdo de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, coadyuvando al proceso de regionalización (Artículo 2 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional).

Asimismo, se señala que tiene la condición de persona jurídica de derecho público y de pliego presupuestal (Artículo 3 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional)

- 3.5) En referencia a la propuesta de modificación de la conformación del Comité Ejecutivo de la mancomunidad regional, se realizan las siguientes observaciones:

- La Constitución Política del Perú en el Quinto Párrafo del Artículo 190, establece que mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí.

Esta disposición constitucional es el fundamento de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional; en el artículo 1 de dicha Ley se expresa que tiene por objeto establecer un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales previsto en el artículo 190 de la Constitución Política del Perú.

En tal razón, la propuesta de participación del Ministro de Economía o su representante en el Comité Ejecutivo de la mancomunidad regional, **convertiría este mecanismo de coordinación a uno de carácter ejecutivo intergubernamental; propuesta que no tiene fundamento constitucional.**

- De manera similar, en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no se ha expresado la posibilidad de la participación de representantes de los ministerios dentro de una administración regional o local, para participar en la gestión de un gobierno regional.

Lo propuesto en el Proyecto de Ley también entra en conflicto con las disposiciones señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ⁽¹⁾ en referencia a las funciones de los ministerios, en el marco del proceso de descentralización; en el numeral 23.3 del Artículo 23 de dicha Ley se establece que para el ejercicio de competencias compartidas, las funciones que les corresponde a los sectores son: a) coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de políticas nacionales y sectoriales y evaluar su

¹ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo 23.- Funciones de los Ministerios

(...)

23.3. Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios:

- Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento.
- Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones;
- Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

cumplimiento, b) dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos y c) prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En ese sentido, es de competencia de los sectores desarrollar lineamientos, normas, asistencia técnica y coordinar la aplicación de la política nacional y sectorial; no ejercer labor ejecutiva dentro de una administración regional.

Esta propuesta de modificación de la conformación del Comité Ejecutivo de una mancomunidad regional con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, para desarrollar acciones de gestión, generaría una distorsión al diseño de coordinación establecido para los ministerios en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- En la gestión de una mancomunidad regional para la prestación de servicios públicos o la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto interdepartamental solo está prevista la coordinación entre gobiernos regionales.

En este contexto es necesario tener presente que a los gobiernos regionales se les ha transferido funciones ⁽²⁾ desde los sectores del gobierno nacional, en el marco del proceso de descentralización, en su dimensión administrativa. Algunas de estas funciones los gobiernos regionales delegan a una mancomunidad regional, para la prestación de servicios públicos o la ejecución de proyectos de inversión pública, de impacto y cobertura interdepartamental.

Asimismo, debemos considerar que los gobiernos regionales tienen autonomía administrativa y económica en los asuntos de su competencia, como se señala en la Constitución Política (Artículo 191°) y en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Artículo 2°).

Dicha autonomía ha sido expuesta también por el Tribunal Constitucional en la STC N° 00012-1996-AI/TC, como "... la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste".

Por consiguiente, los Gobiernos Regionales en uso de su autonomía administrativa y económica, puedan formular políticas e instrumentos de planificación, y, asimismo, pueden de manera conjunta gestionar servicios públicos y ejecutar proyectos de inversión, de impacto interdepartamental, a través de una mancomunidad regional

Al respecto, considero que permitir la participación del Ministro de Economía o su representante que designe, para desarrollar una labor ejecutiva en una mancomunidad regional (como integrante del Comité Ejecutivo), pondría en evidencia un eventual conflicto respecto a la titularidad en el ejercicio de esas funciones que son delegadas por los gobiernos regionales. Son funciones de gobiernos regionales no del gobierno nacional.

² A julio de 2016, el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales se ha realizado en un 93 %, funciones transferidas desde los sectores a los gobiernos regionales; según se señala en el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016, elaborado por la Secretaría de Descentralización.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

En ese sentido, la participación del Ministro de Economía o de su representante en la gestión de una mancomunidad regional vulneraría la autonomía de los gobiernos regionales en los asuntos de su competencia.

3.6) En referencia a la propuesta de modificación de la conformación de la Asamblea de la mancomunidad regional, se realizan las siguientes observaciones:

- La Constitución Política del Perú en el Artículo 191, establece que forma parte de la estructura básica de un gobierno regional el consejo regional, como órgano normativo y fiscalizador.

Tanto el Artículo 11 de la Ley 29768, Ley de Mancomunidad Regional como la propuesta de modificación atribuyen a la Asamblea la potestad normativa y fiscalizadora en materia de mancomunidad regional. No obstante, no se ha fundamentado en la propuesta de modificación por qué esas funciones que son de origen constitucional para los consejeros de gobiernos regionales, se deberían extender a los representantes del gobierno nacional: CEPLAN, MEF y PROINVERSION, en una materia que es de competencia de nivel regional.

No hay un marco constitucional ni legal especializado que permita el ejercicio de funciones normativa y fiscalizadora a representantes de CEPLAN, MEF y PROINVERSION, en la gestión de un gobierno regional.

3.7) Por las razones expuestas, opino que no es viable el Proyecto de Ley en mención.

IV. CONCLUSIONES

4.1) El Proyecto de Ley N° 1098/2016-CR, en su Artículo 2, propone la modificación del Artículo 11 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, de la manera siguiente:

- Para la Asamblea de la mancomunidad regional, se señala que adicionalmente a los consejeros regionales también la conforman tres representantes del nivel nacional de gobierno: uno en representación del Ministerio de Economía y Finanzas, uno en representación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN y uno en representación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, quienes participan con voz y voto en sus sesiones.

- Para el Comité Ejecutivo de la mancomunidad regional, se expresa que adicionalmente a los gobernadores regionales también lo integra el Ministro de Economía y Finanzas o el representante que éste designe mediante acto resolutivo, quien participa en las sesiones con voz y voto.

4.2) Observaciones sobre la viabilidad del Proyecto de Ley en referencia a la propuesta de conformación del Comité Ejecutivo:

- En el artículo 1 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional se expresa que tiene por objeto establecer un mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales previsto en el artículo 190 de la Constitución Política del Perú.

En tal razón, la propuesta de participación del Ministro de Economía o su representante en el Comité Ejecutivo de la mancomunidad regional, convertiría este mecanismo de coordinación a uno de carácter ejecutivo intergubernamental; propuesta que no tiene fundamento constitucional.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Descentralización

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- Lo propuesto en el Proyecto de Ley también entra en conflicto con las disposiciones señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en referencia a las funciones de los ministerios, en el marco del proceso de descentralización.

En ese sentido, es de competencia de los sectores desarrollar lineamientos, normas, asistencia técnica y coordinar la aplicación de la política nacional y sectorial; no ejercer labor ejecutiva dentro de una administración regional.

En ese sentido, la participación del Ministro de Economía o de su representante en la gestión de una mancomunidad regional vulneraría la autonomía de los gobiernos regionales en los asuntos de su competencia

4.3) Observaciones sobre la viabilidad del Proyecto de Ley en referencia a la propuesta de conformación de la Asamblea:

- No hay un marco constitucional ni legal especializado que permita el ejercicio de funciones normativa y fiscalizadora a representantes de CEPLAN, MEF y PROINVERSION, en la gestión de un gobierno regional.

4.4) Por las razones expuestas, opino que no es viable el Proyecto de Ley en mención.

V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir una respuesta con el presente informe, a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es todo cuanto tenemos que informar a Usted.

Atentamente,

MARCO IVAN RODRIGUEZ AGUIRRE

Especialista de la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización

Adjunto:

Proyecto de Memorandum
PCM/SD/SFD

Visto el informe que antecede, elévese a la Secretaría de Descentralización para su conocimiento y fines.

Lima, 16 de mayo de 2017.



ELSA GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN CHIMPECAM
Subsecretaria de Fortalecimiento de la Descentralización