



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Dirección Ejecutiva

14 SET. 2017

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

10205

San Isidro,

OFICIO N° 304-2017 - CEPLAN/DE

Señor

Gilmer Trujillo Zegarra

Presidente

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

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Cercado de Lima

Presente.-



ASUNTO: Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, Ley de que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la Formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú

REFERENCIA: Oficio P.O. N° 0081-2017-2018/CDRGLMGE-CR

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° 1658/2016-CR, Ley de que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la Formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú.

Sobre el particular, se alcanza el Informe N° 158-2017-CEPLAN/OAJ que contiene nuestra opinión observando el proyecto de ley en mención, por los siguientes fundamentos:

1. La formulación de un Plan de Desarrollo de los Corredores Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú, que comprende los Departamentos de Ucayali, Huánuco, Pasco y las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochirí del departamento de Lima como objetivo del Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, bien puede ser abordada por la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica, por lo que no es jurídicamente necesario crear un marco normativo específico como el propuesto por el proyecto de ley.
2. El CEPLAN, en el ámbito de sus competencias, puede brindar asesoría a la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica en la formulación de los planes de desarrollo como el que es objeto del Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR.
3. Adicionalmente, la exposición de motivos no explica de manera clara los criterios para determinar los departamentos y provincias que estarán en el ámbito de aplicación de la propuesta normativa, así como tampoco justifica por qué sería prioritario declarar de interés nacional y necesidad pública la elaboración de un plan de desarrollo de esta zona del país, y no de otras.
4. El mandato que busca introducir la norma, al otorgar la responsabilidad de elaborar el Plan de Desarrollo al Poder Ejecutivo, sería incompatible con la normativa vigente de descentralización, pues la planificación del desarrollo es una competencia que corresponde a los gobiernos regionales y locales, dentro de los lineamientos que el CEPLAN establece en su condición de ente rector en planeamiento estratégico.
5. El proyecto de ley y su exposición de motivos no muestran claridad al momento de definir la entidad o instancia responsable de elaborar el Plan de Desarrollo en cuestión, pues en la fórmula legal se propone que sea una Comisión Especial, mientras que en la exposición de motivos se señala que el responsable será el CEPLAN.

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

Atentamente,

ÁLVARO VELEZMORO ORMEÑO

Director Ejecutivo (e)

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

CC: Oficina General de Asesoría Jurídica - Presidencia del Consejo de Ministros



INFORME N°158 - 2017-CEPLAN/OAJ



A : ALVARO VELEZMORO ORMEÑO
Director Ejecutivo (e)

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, Ley de que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la Formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú

REF. : Oficio P.O. N° 0081-2017-2018/CDRGLMGE-CR Expediente N° 201703357

FECHA : San Isidro, 11 de setiembre de 2017

Me dirijo a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

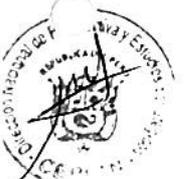
- 1. Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- 1.5 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- 1.6 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- 1.7 Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.
- 1.8 Decreto Supremo N° 050-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.
- 1.9 Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-2009-PCM.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 Mediante el documento de la referencia la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita al CEPLAN opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, Ley de que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la Formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú.

ANÁLISIS:

El Proyecto de Ley 1658/2016-CR contiene un (01) artículo único relativo al objeto de la Ley: "Declárese de interés y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú, que comprende los Departamentos de Ucayali, Huánuco, Pasco y las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochirí del departamento de Lima."



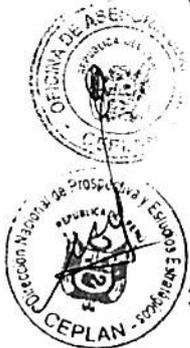
**Consideraciones generales**

- 3.2 Conforme a lo establecido en los artículos 3°, 5° y 10° del Decreto Legislativo N° 1088, el CEPLAN es el ente rector, orientador y coordinador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), 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.
- 3.3 En particular, el CEPLAN tiene como una de sus funciones especiales, en virtud al numeral 13 del artículo 10° del referido decreto legislativo, "promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional." En esa medida, el proyecto de ley amerita un pronunciamiento del CEPLAN, en tanto propone declarar de interés y necesidad pública la creación de una Comisión Especial para la formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú.

**Sobre la existencia de mecanismos con funciones similares**

De una lectura del proyecto de ley y la exposición de motivos, se aprecia que la propuesta normativa persigue un fin para el cual la normativa peruana ya contempla mecanismos. En concreto, la Mancomunidad Regional, regulada por la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, presenta atributos que hacen posible cumplir con lo señalado por el proyecto de ley y su exposición de motivos.

- 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 Sobre el particular, es importante mencionar que el artículo 2° de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, al definir a dicho ente como "el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales", sigue 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".



Asimismo, tanto el artículo 8°¹ de la Ley de Mancomunidad Regional como el artículo 5° de su Reglamento² 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.

¹ Artículo 8. Planes de desarrollo concertados

Los objetivos propuestos por la mancomunidad regional consideran los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales involucrados dentro de los planes y políticas nacionales.

² Artículo 5.- Mecanismos para el cumplimiento de los objetivos

Las Mancomunidades Regionales implementan los objetivos descritos en el artículo 5 de la Ley, a través de las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación que se establezcan entre sí y con las entidades públicas y/o privadas que correspondan.

Los objetivos propuestos por la Mancomunidad Regional consideran los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales intervinientes y los planes y políticas nacionales (...)



- 3.8 En esa misma línea, corresponde señalar que la Ley de Mancomunidad Regional establece en su artículo 5° que entre los objetivos de la mancomunidad regional se encuentran, entre otros, *"elaborar, promover e implementar proyectos ante entidades nacionales e internacionales, públicas o privadas, que faciliten o auspicien el desarrollo económico, productivo y sociocultural, gestionando la captación de recursos financieros, humanos y técnicos, en concordancia con las normas vigentes sobre la materia"* y *"Desarrollar e implementar planes y experiencias conjuntas de desarrollo de capacidades, asistencia técnica e investigación tecnológica en convenio con universidades, instituciones superiores y otras entidades educativas públicas y privadas"* (incisos 3 y 5 respectivamente)
- 3.9 El mecanismo de la Mancomunidad Regional se encuentra actualmente en pleno funcionamiento. A la fecha, se tienen constituidas las siguientes mancomunidades: i) la **Mancomunidad de Los Andes**, conformada por los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Apurímac y Junín; ii) la **Mancomunidad Macro Región Sur**, integrada por los departamentos de Arequipa, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna; iii) la **Mancomunidad Pacífico Central Amazónica**, compuesta por los departamentos de Lima, Huánuco, Ucayali, Pasco, Huancavelica y Junín; y iv) la **Mancomunidad Nor Oriental**, conformada por los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas y San Martín.
- 3.10 En atención a lo antes señalado, cabe indicar que el objetivo del Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, el cual es la formulación de un plan de desarrollo de corredores económicos productivos, bien puede ser abordado directamente por la mancomunidad en la cual se encuentran integradas los departamentos y provincias aludidos en el referido proyecto de ley.
- 3.11 En efecto, la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica, estando integrada por los departamentos de Lima (incluyendo las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochiri), Huánuco, Ucayali, Pasco (referidas en el Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR), además de los departamentos de Huancavelica y Junín, tiene habilitado perfectamente las competencias para formular un plan como el que es objetivo del mencionado proyecto de ley.
- 3.12 Asimismo, es pertinente destacar que el numeral 3° del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088 estipula 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 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 tal sentido, el CEPLAN puede brindar asesoría a la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica en la formulación de los planes que involucren los territorios de dicha mancomunidad.
- 3.13 A tal efecto, se tiene que existe un marco normativo y un ente de carácter interregional que en ejercicio de sus competencias está facultado plenamente a formular planes como el que es materia del Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR. En esa línea, la aprobación del referido proyecto de ley acarrearía un riesgo de duplicidad de funciones, contraviniendo lo establecido en el literal d) del artículo 5° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Consideraciones adicionales

- 3.14 El Proyecto de Ley declara de interés y necesidad pública la creación de la Comisión Especial para la formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú, que comprende los Departamentos de Ucayali, Huánuco, Pasco y las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochiri del departamento de Lima. Sin embargo, la exposición de motivos no explica de manera clara dos aspectos que justificarían la propuesta normativa.



En primer lugar, la exposición de motivos no menciona ni detalla los criterios utilizados para determinar qué departamentos y provincias constituyen los corredores productivos de la Zona Centro Oriental del Perú. En efecto, no se deduce con claridad por qué solamente los departamentos y provincias mencionados anteriormente forman corredores productivos, y por qué se excluyen otros departamentos y provincias que también son próximos o colindantes.

En segundo lugar, la exposición de motivos no explica las razones por las cuales sería prioritario declarar de interés nacional y necesidad pública la elaboración de un plan de desarrollo de esta zona específica del país, frente a otras. Dado que en el Perú existen diversas zonas con corredores productivos, la exposición de motivos debería detallar por qué es prioritario atender a la Zona Centro Oriental, y no a otras. Este detalle debería estar considerado en el Análisis de Impacto Regulatorio del proyecto de ley.

3.15

Por otro lado, de una lectura de la exposición de motivos se observa que la elaboración del Plan de Desarrollo correspondería al Poder Ejecutivo, por medio del CEPLAN (página 43, *Objeto del Proyecto*). No obstante, este mandato sería incompatible con la normativa vigente de descentralización, la cual se recoge en diversos artículos de la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, y demás normas de rango legal. Se debe considerar que los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía y que son responsables, en el marco de los lineamientos establecidos por el CEPLAN como ente rector en planeamiento estratégico, de la planificación del desarrollo de sus territorios, en armonía con las políticas y planes nacionales. En esa medida, corresponde a los propios gobiernos subnacionales elaborar sus planes de desarrollo, y no al Poder Ejecutivo a través del CEPLAN. Dicho espíritu se encuentra recogido en la Mancomunidad Regional, que como se ha explicado previamente es un acuerdo voluntario entre gobiernos regionales.

3.16

Finalmente, cabe observar que el proyecto de ley y la exposición de motivos no muestran claridad al momento de definir la entidad o instancia responsable de elaborar el Plan de Desarrollo en cuestión. Efectivamente, mientras la fórmula legal del proyecto de ley propone la creación de una Comisión Especial encargada de dicha función, la exposición de motivos afirma que dicha responsabilidad recaerá en el CEPLAN. Ello se verifica en la sección *Objeto del Proyecto* (página 43 de la exposición de motivos), que indica lo siguiente:

“El objetivo del presente proyecto es que el Poder Ejecutivo a través del CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO-CEPLAN, formule EL PLAN DE DESARROLLO DE LOS CORREDORES ECONÓMICOS PRODUCTIVOS DE LA ZONA CENTRO ORIENTAL DEL PERÚ (...).”

De igual modo, la sección *Efectos de la norma sobre la legislación nacional* (páginas 45-46) sostiene lo citado a continuación:

“(...) es decir, que a través del CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO-CEPLAN, concrete LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE LOS CORREDORES ECONÓMICOS PRODUCTIVOS DE LA ZONA CENTRO ORIENTAL DEL PERÚ.”

Frente a lo descrito, la propuesta normativa debería aclarar este punto. La elaboración del plan propuesto en el proyecto de ley excede las funciones que la normativa vigente confiere al CEPLAN, por lo que el *Análisis costo-beneficio* y los *Efectos de la norma sobre la legislación nacional* de la exposición de motivos deberían ser reformulados, considerando esta observación.

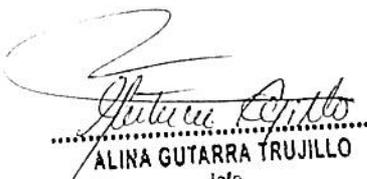
IV. CONCLUSIÓN:

En vista de lo expuesto previamente, esta Jefatura considera que el Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, no cumple con las condiciones para ser aprobado, por los motivos que se resumen a continuación:

1. La formulación de un *Plan de Desarrollo de los Corredores Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú, que comprende los Departamentos de Ucayali, Huánuco, Pasco y las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochirí del departamento de Lima*, bien puede ser abordado mediante el mecanismo de la Mancomunidad Regional, y en particular, por la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica, la cual está integrada por los departamentos de Lima (incluyendo las provincias de Oyón, Cajatambo, Canta, Huaura, Huaral, Barranca y Huarochirí), Huánuco, Ucayali, Pasco (referidas en el Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR), además de los departamentos de Huancavelica y Junín. En consecuencia, no sería necesario crear un marco normativo específico como el que es materia del Proyecto de Ley N° 1658/2016-CR, pues ello generaría duplicidad de funciones, contraviniendo el mandato del literal d) del artículo 5° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
2. Conforme al numeral 3 del artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088 que estipula 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 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*", el CEPLAN puede brindar asesoría a la Mancomunidad Pacífico Central Amazónica en la formulación de los planes de desarrollo que involucren los territorios de dicha mancomunidad.
3. La exposición de motivos no explica de manera clara dos aspectos centrales que justificarían el proyecto de ley: los criterios para determinar qué departamentos y provincias constituyen los corredores productivos de la Zona Centro Oriental del Perú; y los motivos por los cuales sería prioritario declarar de interés nacional y necesidad pública la elaboración de un plan de desarrollo de esta zona específica del país, frente a otras.
4. El mandato que busca introducir la norma, al otorgar la responsabilidad de elaborar el Plan de Desarrollo al Poder Ejecutivo, sería incompatible con la normativa vigente de descentralización, pues la planificación del desarrollo es una competencia que corresponde a los gobiernos regionales y locales.
5. El proyecto de ley y la exposición de motivos no muestran claridad al momento de definir la entidad o instancia responsable de elaborar el Plan de Desarrollo en cuestión, pues en la fórmula legal se propone que sea una Comisión Especial, mientras que en la exposición de motivos se señala que el responsable será el CEPLAN.

Es cuanto tengo que informar al respecto.

Atentamente,


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

AGT/jlm

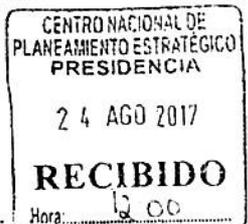


Lima, 16 de agosto de 2017



OFICIO P.O. N° 0081 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señor
JAVIER ABUGATTÁS FATULE
Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN
Av. Canaval y Moreyra 480 – Piso 11 y 12, Edificio Chocavento
San Isidro



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 1658/2016-CR, ley que declara e interés nacional y necesidad pública, la creación de la Comisión Especial para la formulación del Plan de Desarrollo de los Corredores Económicos Productivos de la Zona Centro Oriental del Perú.

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 expresarles los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.

