

INFORME JURÍDICO ESPECIALIZADO N° 002-2022-DP/AAE

Opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR, que propone modificar los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

I. Antecedentes

Mediante Oficio N° 1561-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 20 de abril del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remitió a la Defensoría del Pueblo el Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR para opinión institucional.

II. Fundamentos de la propuesta legislativa

El citado proyecto de ley surge de la iniciativa legislativa del Consejo Regional del Gobierno Regional de Arequipa, aprobada por Acuerdo N° 017 del 8 de marzo de 2022, la cual propone la modificación de los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 29053, respectivamente, para establecer la autonomía presupuestaria y organizativa de los consejos regionales.

En ese sentido, el proyecto de ley se sustenta en lo siguiente:

- De acuerdo con la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Consejo Regional tiene la atribución de proponer al Congreso de la República las iniciativas legislativas en materia y asuntos de su competencia, lo cual guarda concordancia con la señalado por el Tribunal Constitucional¹, respecto a que un Estado unitario y descentralizado acepta la convivencia de sub-sistemas normativos, de ahí la existencia de la autonomía político-normativa de los gobiernos regionales para crear derecho y no solo ejecutar un único ordenamiento jurídico.
- El proceso de descentralización es una forma de organización democrática que consiste en la separación de competencias y funciones para el ejercicio equilibrado del poder en los tres niveles de gobierno, configurándose en una política permanente del Estado en aras del desarrollo integral del país, que además se encuentra fundada en el principio constitucional de la autonomía prevista en los artículos 191 y 194 de la Constitución.
- Para el ejercicio del control político se diseñó el sistema de separación de poderes, conforme al cual el poder detiene al poder. En ese sentido, los consejos regionales, como parte de la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales, limitan el poder de la autoridad regional y de los funcionarios públicos que integran el Ejecutivo Regional.
- Los consejos regionales tienen funciones normativas y fiscalizadoras, sin embargo, dependen de la capacidad de gasto de los gobiernos regionales, situación que pone en conflicto la democracia y el equilibrio de poderes entre el ejecutivo regional y el consejo regional. Por ello, se propone incorporar, entre sus atribuciones, la aprobación de su presupuesto anual para que cuenten con autonomía presupuestaria, lo que no

¹ En su sentencia recaída en el Expediente n.° 0020-2005-PI/TC.

representará un incremento del gasto del Estado, pues los recursos presupuestales devendrían del pliego presupuestal de los gobiernos regionales.

- Asimismo, proponen incorporar la atribución de aprobar su estructura organizativa, para dividir y distribuir el trabajo entre los consejeros regionales y los órganos de asesoría y apoyo administrativo.
- La propuesta legislativa considera que con la autonomía presupuestaria de los consejos regionales se podrá consolidar el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

III. Análisis de la propuesta legislativa

a) La autonomía económica de los gobiernos regionales

De acuerdo al texto constitucional, el Estado peruano es unitario y descentralizado. Unitario en la medida que se constituye en una sola unidad organizada bajo el principio de separación de poderes, con un orden jurídico para todo su territorio, al margen del número de instituciones que cumplan funciones estatales.² Asimismo, es descentralizado debido a la distribución del poder estatal en tres niveles de gobierno: gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

En ese contexto, los gobiernos regionales diseñan e implementan políticas públicas regionales articuladas a las políticas nacionales y locales, con la finalidad de impulsar el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el ejercicio equilibrado del poder entre los tres niveles de gobierno³.

Para ello, conforme al artículo 191 de la Constitución Política, los gobiernos regionales como personas jurídicas de derecho público tienen autonomía política⁴, económica⁵ y administrativa⁶ para los asuntos de su competencia⁷. Dicha autonomía debe orientarse al servicio de la ciudadanía y no es absoluta, pues encuentra sus límites en el ordenamiento jurídico y el interés nacional.⁸

Con relación a lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR, es oportuno precisar que, en el marco de la descentralización, la autonomía de los gobiernos regionales ha sido otorgada para el ejercicio de sus competencias y funciones, y no respecto a los órganos que forman parte de su estructura orgánica básica, que son: el Consejo Regional, la Presidencia Regional y el Consejo de Coordinación Regional.

² Programa Prodescentralización de USAID, Defensoría del Pueblo y Proyecto Progobernabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, "Programa de entrenamiento para consejeras y consejeros regionales Periodo 2015-2018". Tercera Edición corregida. Lima, 2015. Pág. 31

³ Artículo 3 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley n.° 27783.

⁴ Referida a la facultad de adoptar y concordar políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

⁵ Se traduce en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales, además del derecho de percibir los recursos que le asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

⁶ Es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

⁷ Art. 2 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁸ Así lo sostiene el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes n.° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC. Asimismo, es concordante con el art. 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley n.° 27783.

Del mismo modo, es conveniente recordar que la administración económica y financiera del Estado Peruano se rige por el Presupuesto Anual⁹ que aprueba el Congreso de la República, en base al proyecto de ley que envía el Poder Ejecutivo¹⁰, el cual, bajo el criterio de descentralización en su programación y ejecución, incluye a los gobiernos regionales y locales¹¹.

De esta manera, todas las entidades del Estado dependen del presupuesto que les asigna el Poder Ejecutivo. En el caso de los gobiernos regionales, la Presidencia Regional, es la máxima autoridad del gobierno regional y el titular del Pliego Presupuestal para su administración económica y financiera¹².

Sumado a ello, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el principio de unidad derivado del artículo 43 de la Constitución, que sustenta la unidad en la organización y la estructura del Estado y de su sistema jurídico, que comprende a los tres niveles de gobierno, señalando que las competencias de los gobiernos regionales son aquellas que explícitamente están consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no está señalado en ellas, son competencia exclusiva del gobierno nacional.¹³

En ese sentido, la autonomía económica (presupuestaria) de los gobiernos regionales, se debe ejercer dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes marco que regulan las competencias de los gobiernos regionales y municipales, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación¹⁴.

b) El rol de los consejos regionales en los gobiernos regionales

Los gobiernos regionales cumplen funciones normativas y reguladoras, de planeamiento, administrativas y ejecutoras, de promoción de las inversiones, y, también de supervisión, evaluación y control¹⁵. El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional.

Los consejos regionales representan los intereses de la población que deben estar comprendidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y asumen un rol de contrapeso democrático frente al órgano ejecutivo del gobierno regional que cumple funciones ejecutivas y directivas.

⁹ Como instrumento de política económica y la base del ordenamiento fiscal del Estado, establece el programa del gobierno que se traduce en objetivos, metas y acciones como por ejemplo la realización de obras y cobertura de servicios públicos.

¹⁰ Artículo 77 de nuestra Constitución Política. Cabe resaltar, que de acuerdo al artículo 79 de nuestra Constitución Política, el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

¹¹ Enrique Bernaldes Ballesteros, La Constitución de 1993 Análisis Comparado. Cuarta Edición. Lima, 1998.

¹² **Artículos 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.

(...)

Artículo 199.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

Artículo 20, el acápite n del artículo 21 y el acápite d del artículo 15 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

¹³ Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>.

¹⁴ Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>.

¹⁵ Artículo 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

Por ello, para contribuir a reforzar las funciones del Consejo Regional, la Ley N° 31433¹⁶, publicada el 6 de marzo de 2022, modificó el inciso k del artículo 15 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableciendo explícitamente que el gobierno regional debe asignar recursos al Consejo Regional para que cuenten con capacidad logística y apoyo del personal necesario para su labor de fiscalización de la gestión pública del gobierno regional.¹⁷

Como se puede advertir, esta modificatoria es un avance importante para que los Consejos Regionales contribuyan a lograr una gestión regional más transparente y, sobre todo, que responda a las necesidades de desarrollo de su jurisdicción y el bienestar de su población.

Por otro lado, respecto al Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021¹⁸, citado en la exposición de motivos de esta iniciativa normativa, es oportuno acotar que este instrumento establece las acciones priorizadas que se deben emprender para prevenir y combatir la corrupción, e impulsar la integridad pública, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

No obstante, en los enfoques¹⁹, ejes²⁰ y objetivos del referido Plan no se hace precisión alguna sobre la necesidad de la autonomía presupuestal de los consejos regionales para que se garantice sus labores. En ese sentido, consideramos que tratándose de una política nacional que cada entidad debe implementar, la labor de fiscalización del Consejo Regional debe estar orientada a exigir que su gobierno regional no solo apruebe el Plan Regional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, sino que se asignen los recursos necesarios para su adecuada implementación.

Sobre el planteamiento para que los consejos regionales puedan aprobar su propia estructura organizativa, debemos precisar que de acuerdo con el artículo 191 y los incisos 1 y 3 del artículo 192 de nuestra Constitución Política, concordantes con el inciso c del artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, es competencia exclusiva de los gobiernos regionales la aprobación de su organización interna y su presupuesto institucional²¹.

¹⁶ Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y consejos regionales, para fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización.

¹⁷ Artículo 15 (Acápites k) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

¹⁸ Aprobado con D.S. N° 044-2018-PCM de fecha 26 de abril del 2018, cuya vigencia ha sido ampliada hasta el año 2022 mediante Decreto Supremo N° 180-2021-PCM,

¹⁹ Los enfoques del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 son: 1. Prevención de la corrupción 2. Combate de la corrupción.

²⁰ Los ejes del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 son: 1. Fortalecer la capacidad de prevención del Estado frente a los actos de corrupción y el eje 2. Identificación y Gestión de Riesgos; y el último eje relacionado al enfoque de sanción el cual se desarrolla como Eje 3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

²¹ Ello, también se relaciona con lo establecido en el Art. 11 de su Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

IV. Conclusiones

1. El Estado Peruano unitario y descentralizado y cuenta con tres niveles de gobierno que gozan de autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones, las mismas que están orientadas a desarrollar políticas públicas regionales articuladas a las políticas nacionales y locales, a fin de impulsar el desarrollo integral, armónico y sostenible del país. La autonomía de los gobiernos regionales no se extiende a los órganos que conforman determinado nivel de gobierno, como es el caso de los consejos regionales que, si bien tienen independencia de sus actos dentro de su rol normativo y fiscalizador, forman parte de la estructura orgánica básica de un nivel de gobierno.
2. El presupuesto anual de la República es aprobado por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo. Todas las entidades del Estado, incluido los gobiernos regionales, cuentan con un pliego presupuestal para su administración económica y financiera. La Presidencia Regional, como la máxima autoridad del gobierno regional, es el titular del Pliego Presupuestal para su administración económica y financiera.
3. Acorde a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, en virtud al principio de unidad del artículo 43 de nuestra Constitución Política, no es factible la atribución del Consejo Regional para aprobar su estructura organizativa, debido a que esta facultad corresponde a los gobiernos regionales, conforme lo establece el artículo 191 y los incisos 1 y 3 del artículo 192 de la Constitución Política, concordante con el inciso c del artículo 35 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.
4. El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, no desarrolla dentro de sus enfoques, ejes y objetivos la necesidad de otorgar autonomía presupuestal a los Consejos Regionales para coadyuvar al desarrollo de sus funciones.
5. La Ley N° 31433²² que modificó la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de los concejos municipales y consejos regionales, contribuye a fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización.

Lima, 12 de julio de 2022



Eugenia Fernán-Zegarra
Defensora Adjunta para la Administración Estatal (e)
Defensoría del Pueblo

EFZ/PDBG/MCM/KCR

²² Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y consejos regionales, para fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización. Publicada el 06 de marzo de 2022.