



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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



Firmado digitalmente por GARCIA
SABROSO Richard Eduardo FAU
2016899926 soft
Director De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.07.2022 10:57:37 -05:00

Lima, 13 de Julio del 2022

INFORME N° D001035-2022-PCM-OGAJ

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, "Proyecto de Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales".

Referencia : a) Oficio N° 1559 - 2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° D003927-2022-PCM-SC
c) Memorando N° D000340-2022-PCM-SGP
d) Memorando N° D000702-2022-PCM-SD

Fecha Elaboración: Lima, 12 de julio de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, "Proyecto de Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales".

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, "Proyecto de Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", corresponde a la iniciativa legislativa del Gobierno Regional de Arequipa, en mérito a lo dispuesto en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

¹ 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.

- 2.2. A través del Oficio N° 1559-2021-2022/CDRGLMGE-CR, del 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 solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Mediante Oficio N° D003927-2022-PCM-SC, de fecha 29 de abril del 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1636-2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Con Memorando N° D000340-2021-PCM-SGP de fecha 11 de mayo del 2022, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000150-2022-PCM-SSAP, elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR.
- 2.5. A través del Memorando N° D000702-2022-PCM-SD de fecha 07 de junio del 2022, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D00114-2022-PCM-SD, de la misma fecha, que contiene la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR.

III. ANÁLISIS.-

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica "*Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección*".

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Contenido de la propuesta normativa

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, consta de un artículo, el cual citamos

Artículo Único.- *Modificación del artículo único de la Ley 29053, Ley que modifica la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus artículos 13 y 15 de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con los siguientes textos:*

² Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.
El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

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

"Artículo 13- El Consejo Regional

Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Le corresponden las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. Tiene autonomía presupuestaria como órgano legislativo del Gobierno Regional. Está integrado por los Consejeros Regionales. Anualmente los Consejeros Regionales eligen, entre ellos, a un Consejero Delegado que convoca y preside las Sesiones del Consejo Regional, lo representa y tramita sus acuerdos. No hay reelección del Consejero Delegado".

"Artículo 15: Atribuciones

Son atribuciones del Consejo Regional:

(...)

s. Aprobar su presupuesto anual y estructura organizativa, acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización.

t. Las demás que les corresponda de acuerdo a ley.

(...)"

Opinión Técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

- 3.3. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública a través de la Subsecretaría de Administración Pública, mediante el Informe N° D000150-2022-PCM-SSAP, en el cual se exponen los siguientes fundamentos y conclusiones:

ANALISIS

Respecto de conformar una estructura orgánica para el Consejo Regional

3.1 *El PL modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad de proponer que:*

- a) *El Consejo Regional tenga autonomía presupuestaria como **órgano legislativo del gobierno regional.***
- b) *El Consejo Regional **apruebe** su presupuesto anual **y su estructura organizativa** acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización.*

3.2 *Al respecto, los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054- 2018-PCM (en adelante, los LOE), regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, buscando que las entidades del Estado, conforme a su tipo, competencias y funciones, se organicen de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía, normativa que le resulta aplicable a los Gobiernos Regionales en virtud de lo señalado en el artículo 3 de la citada norma⁴.*

3.3 *En el artículo 5 de los LOE, se precisa que la "estructura orgánica" agrupa las competencias y funciones de la entidad en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos; asimismo, agrega, que mediante el Reglamento de Organización y Funciones - ROF se desarrolla la estructura orgánica de la entidad y se representa en el organigrama; es decir, la estructura orgánica se formaliza en el documento de gestión documental que la propia entidad aprueba.*

⁴ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

"Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente norma es de aplicación, bajo el término genérico de entidad, a las siguientes:

a. El Poder Ejecutivo: Los Ministerios, Organismos públicos y demás entidades con calidad de pliego presupuestal.

(...)

f. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en todos aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que establecen sus respectivas leyes orgánicas.

(...)"

- 3.4 Considerando que la iniciativa legislativa, propone que el Consejo Regional apruebe su propia estructura orgánica, se precisa que ésta solo corresponde al diseño de las entidades, mas no de órganos; además, considerando lo establecido en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el Capítulo I, del Título II de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, cabe señalar que el Consejo Regional forma parte de la Estructura Orgánica Básica del Gobierno Regional; por lo tanto, el Consejo Regional no constituye una instancia o entidad distinta, o separada del Gobierno Regional, ni debe conformar su propia estructura orgánica de manera independiente.
- 3.5 En ese sentido, conforme al diseño organizacional establecido en la constitución, se precisa que no resulta viable que vía legislativa (PL), se modifique la naturaleza organizacional de los Consejos Regionales (de órgano a entidad), los cuales forman parte de la estructura orgánica del Gobierno Regional, siendo este último quién goza de la autonomía política, económica y administrativa; por lo tanto, la propuesta legislativa debe ser observada.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1 Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", es no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:
- Los Lineamientos de Organización del Estado precisan que solo las entidades cuentan con una estructura orgánica, la cual se formaliza con la aprobación del Reglamento de Organización de Funciones.
 - El diseño organizacional previsto en la Constitución Política del Perú establece que los Consejos Regionales son órganos que forman parte de la estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales; por tanto, no debieran estos contar con una estructura orgánica propia.

(...)

Opinión de la Secretaría de Descentralización de la PCM

- 3.4. Asimismo, considerando la competencia por la materia, el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR cuenta con la opinión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Informe N° D00114-2022-PCM-SD, en el cual se exponen los siguientes fundamentos y conclusiones:

III ANÁLISIS

(...)

Observaciones al Proyecto de Ley

3. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, si bien coincidimos en la importancia y necesidad de fortalecer las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales, cualquier propuesta normativa debe tener una adecuada sustentación y justificación constitucional y legal:

- 3.1 En primer lugar, la propuesta normativa plantea modificar el artículo 13 de la Ley N° 27867 con la finalidad de asignarle autonomía presupuestal a los Consejos Regionales; no obstante, no se precisa la regla sustantiva que se aplicaría para dotar de dicha autonomía presupuestal al Consejo Regional.

En efecto, la propuesta normativa no ha considerado las categorías presupuestales señaladas en el Decreto Legislativo N° 1440 y otras normas presupuestarias, es decir, no se ha precisado en la fórmula legal ni en la exposición de motivos si para dotar de autonomía presupuestal será necesario considerar al Consejo Regional como organismo público

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

descentralizado, un pliego presupuestal adicional o una unidad ejecutora adicional dentro del pliego gobierno regional.

Asimismo, podría ser necesario que para otorgar autonomía presupuestaria a los Consejos Regionales no sólo se requiera modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sino también realizar una modificación constitucional, por lo que se requiere mayor justificación en la exposición de motivos.

Finalmente, cualquier opción que se escoja para dotar de autonomía presupuestal a los Consejos Regionales merecerá opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien le corresponde determinar la viabilidad técnica de la propuesta en el marco de su rol como órgano rector en materia de política económica.

- 3.2 *En segundo lugar, la propuesta normativa considera modificar el artículo 15 de la Ley N° 27867 con la finalidad de modificar las atribuciones del Consejo Regional, a fin de que apruebe su propio presupuesto anual y su estructura orgánica.*

Al respecto, el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, establece que los gobiernos regionales cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y su estructura orgánica básica está conformada por 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.

Asimismo, cabe recordar que, de acuerdo con el numeral 31.3 del artículo 31 del Decreto Legislativo N° 1440, constituye una atribución del Consejo Regional aprobar el presupuesto inicial de apertura de todo el pliego Gobierno Regional. De ahí que regular que el Consejo Regional apruebe su presupuesto y estructura orgánica exigiría que dicho Consejo cuente con unidades orgánicas propias de planificación, contabilidad, presupuesto, contabilidad, entre otras.

En tal sentido, regular que el Consejo Regional apruebe su presupuesto y estructura orgánica obligaría a que en forma independiente éste cumpla con todas las fases de la gestión presupuestaria y a la emisión de actos de administración propios en materia presupuestal y administrativa, separados de las decisiones ejecutivas del gobierno regional; supuestos que no tienen sustento constitucional como ya lo indicamos anteriormente.

IV CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que si bien coincidimos en la importancia y necesidad de fortalecer las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales, el Proyecto de Ley materia de análisis no cuenta con una adecuada sustentación y justificación constitucional y legal.

*Asimismo, se sugiere solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien le corresponde analizar la viabilidad técnica del presente Proyecto de Ley.
(...)*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Posible iniciativa de gasto en la propuesta normativa

- 3.5. El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

- 3.6. Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales"

Artículo 76. *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:*
(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:
(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

*a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).*

- 3.7. Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

- 3.8. Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

- 3.9. Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

(...)

*La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, **encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).***

- 3.10. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado⁵, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento*

⁵ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución. Además, el Tribunal Constitucional⁶ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

- 3.11. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.
- 3.12. No obstante lo anterior la propuesta de ley bajo análisis, al modificar el artículo 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estableciendo como nueva atribución del Consejo Regional la de aprobar su propio presupuesto anual y estructura organizativa, acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización, es evidente que podría configurar una iniciativa de gasto, al tener incidencia presupuestaria, vulnerando con ello el artículo 79 de la Constitución Política.

Autonomía de los Gobiernos Regionales

- 3.13. El artículo 2 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala que:

"Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica

Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal".

- 3.14. Adicionalmente, en cuanto a la autonomía de gobierno y sus dimensiones, los artículos 8 y 9 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen lo siguiente:

"Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

- 9.1. *Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las 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 las funciones que le son inherentes.*
- 9.2. *Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*
- 9.3. *Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias."*

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI

- 3.15 Es preciso señalar que el artículo 10 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece lo siguiente:

"Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno

1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

(...)

- 3.16 En concordancia con lo indicado, el artículo 2 de la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señalan que:

"Artículo 2.- Legitimidad y naturaleza jurídica

Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal."

- 3.17 Adicionalmente, en cuando a la autonomía de gobierno y sus dimensiones, los artículos 8 y 9 de la Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, establecen lo siguiente:

"Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

- 9.1. *Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las 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 las funciones que le son inherentes.*
- 9.2. *Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.*
- 9.3. *Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias."*

- 3.18 Asimismo, es preciso señalar que la Ley N°27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en cuanto a la aprobación de la organización interna de dichos niveles de gobierno, establece:

"Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización"

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno."

1. Competencias Exclusivas

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

(...)"

3.19 La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 13 señala:

"Artículo 13.- El Consejo Regional Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Le corresponde las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales elegidos en cada región."

3.20 Que el articulado previamente detallado tiene como marco normativo general, lo previsto en la Constitución Política en su artículo 191, el mismo que prescribe:

"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 (...)"

3.21 Conforme a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Descentralización, las normas previamente glosadas de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley de Bases de la Descentralización, establecen un diseño organizacional en el cual el Consejo Regional forma parte de la Estructura Orgánica fundamental del Gobierno Regional; de lo que se colige que el Consejo Regional no constituye una instancia o entidad distinta o separada del Gobierno Regional, capaz de conformar su propia estructura orgánica de manera independiente, o modificar su naturaleza organizacional (de órgano a entidad) y mucho menos aprobar su propio presupuesto anual, en tanto es la entidad, en este caso el Gobierno Regional y no sus órganos, el que goza de la autonomía política, económica y administrativa necesarias para implementar las medidas que integran la propuesta normativa.

3.22 En tal sentido, el Proyecto de Ley bajo análisis, al plantear modificar los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y con ello otorgar autonomía administrativa y presupuestaria a los Consejos Regionales como órganos legislativos de los Gobiernos Regionales, y darles facultades para, entre otros, aprobar su presupuesto anual y estructura organizativa, acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización, estaría afectando la autonomía constitucional que, como entidad, corresponde al Gobierno Regional, y no a alguno de sus órganos en particular.

- 3.23 Conforme a lo señalado, el Proyecto de Ley resultaría inconstitucional, al contravenir el artículo 191 de la Constitución Política y demás normas citadas que constituyen el bloque de constitucionalidad, como son la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ya que afectaría la autonomía administrativa y económica de los gobiernos regionales, al establecer dentro de ellos instancias a su vez autónomas, que podrían definir su estructura organizativa y su presupuesto independientemente de lo que considere dicha entidad.

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.24 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.
- 3.25 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁷ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.
- 3.26 El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.
- 3.27 En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.
- 3.28 El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza *"(...) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado"*⁸. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁹.
- 3.29 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*¹⁰.

⁷ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁸ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹⁰ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

- 3.30 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobreregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"¹¹.
- 3.31 Considerando lo expuesto y en sintonía con las conclusiones vertidas por la Sub Secretaría de Descentralización de la PCM, en su Informe N° D00114-2022-PCM-SD, la propuesta normativa no ha considerado las categorías presupuestales señaladas en el Decreto Legislativo N° 1440 y otras normas presupuestarias; no habiendo precisado ni justificado en la fórmula legal ni en la exposición de motivos si para dotar de autonomía presupuestal al Consejo Regional tendría que ser considerado como organismo público descentralizado, o pliego presupuestal adicional o una unidad ejecutora adicional dentro del pliego gobierno regional.
- 3.32 Debe resaltarse que la modificatoria propuesta de la Ley N° 27867, que busca dotar de autonomía presupuestaria y organizacional a los Gobiernos Regionales, no pasa por una simple modificatoria de dos artículos de la referida ley, sino que conlleva directamente a una modificación constitucional que evidentemente requiere de una mayor justificación en la exposición de motivos, en la cual se identifique el problema a resolver, la necesidad de asignar presupuesto independiente al Consejo Regional para la ejecución de su rol fiscalizador, al margen de la propia entidad regional, la necesidad de dotar a dicho órgano de funciones organizativas que no le corresponden por imperio de la ley, entre otras; sin embargo como se reitera no se ha desarrollado un adecuado análisis costo beneficio que justifique la necesidad y viabilidad del presente proyecto.
- 3.33 Finalmente, se precisa que el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, establecida en el Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas¹²; motivo por el cual mediante el Oficio D003927-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, "Proyecto de Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", es **NO VIABLE**.
- 4.2 Asimismo, el Proyecto de Ley N° 1636-2021-GR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas; razón por la cual mediante Oficio N° D003927-2022-PCM-SC, se trasladó a dicho Ministerio, el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la

¹¹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La importancia de la t%C3%A9cnica legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La%20importancia%20de%20la%20t%C3%A9cnica%20legislativa.pdf)

¹² Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. Asimismo, le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que se emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, el Informe N° D000150- 2022-PCM-SSAP, de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, y el Informe N° D00114-2022-PCM-SD, de la Secretaría de Descentralización de la PCM, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública



Firmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
2016899926 hard
Subsecretaría De Administración
Pública
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11.05.2022 10:41:44 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Miraflores, 11 de Mayo del 2022

INFORME N° D000150-2022-PCM-SSAP

A : **CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ**
SECRETARIA (E) DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión sobre del Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Referencia : a) Oficio N° 1559-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Proveído N° D009422-2022-PCM-SG
c) Memorando Múltiple N° D000066-2022-PCM-OGAJ

Fecha Elaboración: Miraflores,

Me dirijo a usted a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Mediante el documento de la referencia a), la 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 – PCM, opinión sobre el “Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, el mismo que es trasladado por la Secretaría General a la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el documento de la referencia b), para su atención.
- 1.2. Con el documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM remite a la Secretaría de Gestión Pública – SGP el “Proyecto de Ley N° 1636/2021-CR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, solicitando la opinión técnica respectiva.

II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA:

- 2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado¹, la PCM, a través de la SGP, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual comprende, entre otros ámbitos, la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad, la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.



Artículo incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1446.

Firmado digitalmente por RAMOS
PARI Joel Fernando FAU
2016899926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11.05.2022 10:34:51 -05:00





- 2.2 Debe precisarse que la SGP constituye, de acuerdo a lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, aprobado por Decreto Supremo N° 126-2021-PCM, en el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional a cargo de las materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados.
- 2.3 La SGP cuenta dentro de su estructura con la Subsecretaría de Administración Pública que, conforme lo establece el literal b) del artículo 72 de la Sección Segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N° 141-2021-PCM, tiene asignada la función específica de emitir opinión técnica sobre normas, proyecto de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado. En ese sentido, le corresponde emitir opinión respecto al proyecto de ley (PL) trasladado por el Congreso de la República sólo respecto a las materias de su competencia.

III. ANALISIS

Respecto de conformar una estructura orgánica para el Consejo Regional

- 3.1. El PL modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad de proponer que:
- El Consejo Regional tenga autonomía presupuestaria como **órgano legislativo del gobierno regional**.
 - El Consejo Regional **apruebe** su presupuesto anual y **su estructura organizativa** acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización.
- 3.2. Al respecto, los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (en adelante, los LOE), regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, estructura, organización y funcionamiento de las entidades del Estado, buscando que las entidades del Estado, conforme a su tipo, competencias y funciones, se organicen de la mejor manera a fin de responder a las necesidades públicas, en beneficio de la ciudadanía, normativa que le resulta aplicable a los Gobiernos Regionales en virtud de lo señalado en el artículo 3 de la citada norma².
- 3.3. En el artículo 5 de los LOE, se precisa que la “estructura orgánica” agrupa las competencias y funciones de la entidad en unidades de organización y establece las líneas de autoridad y mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos; asimismo, agrega, que mediante el Reglamento de Organización y Funciones - ROF se desarrolla la estructura orgánica de la entidad y se representa en el organigrama; es decir, la estructura orgánica se formaliza en el documento de gestión documental que la propia entidad aprueba.
- 3.4. Considerando que la iniciativa legislativa, propone que el Consejo Regional apruebe su propia estructura orgánica, se precisa que ésta solo corresponde al diseño de las entidades, mas no de órganos; además, considerando lo establecido en el artículo 191 de la Constitución Política del Perú

² Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

“Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 La presente norma es de aplicación, bajo el término genérico de entidad, a las siguientes:

a. El Poder Ejecutivo: Los Ministerios, Organismos públicos y demás entidades con calidad de pliego presupuestal.

(...)

f. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en todos aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que establecen sus respectivas leyes orgánicas.

(...)”.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

en concordancia con el Capítulo I, del Título II de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, cabe señalar que el Consejo Regional forma parte de la Estructura Orgánica Básica del Gobierno Regional; por lo tanto, el Consejo Regional no constituye una instancia o entidad distinta, o separada del Gobierno Regional, ni debe conformar su propia estructura orgánica de manera independiente.

- 3.5. En ese sentido, conforme al diseño organizacional establecido en la constitución, se precisa que no resulta viable que vía legislativa (PL), se modifique la naturaleza organizacional de los Consejos Regionales (de órgano a entidad), los cuales forman parte de la estructura orgánica del Gobierno Regional, siendo este último quien goza de la autonomía política, económica y administrativa; por lo tanto, la propuesta legislativa debe ser observada.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", es no viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:
- a) Los Lineamientos de Organización del Estado precisan que solo las entidades cuentan con una estructura orgánica, la cual se formaliza con la aprobación del Reglamento de Organización de Funciones.
 - b) El diseño organizacional previsto en la Constitución Política del Perú establece que los Consejos Regionales son órganos que forman parte de la estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales; por tanto, no debieran estos contar con una estructura orgánica propia.
- 4.2. Considerando que el PL incide en materia presupuestaria, se recomienda que la Oficina General de Asesoría Jurídica solicite la opinión especializada del Ministerio de Economía y Finanzas, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto así como a la Secretaría de Descentralización de la PCM.
- 4.3. De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO

Subsecretaria de Administración Pública
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización



Firmado digitalmente por BERRIOS
LLANCO Edson Jennis FAU
2016899926 soft
Consultor
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07.06.2022 17:13:00 -05:00

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

Lima, 07 de Junio del 2022

INFORME N° D000114-2022-PCM-SD

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

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

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Fecha Elaboración: Lima, 07 de junio de 2022

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión legal en relación al Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Organica de Gobiernos Regionales. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- Mediante Oficio N° 1559-2021-2022/CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley N° 1636/2021-GR, Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867, Ley Organica de Gobiernos Regionales (en adelante Proyecto de Ley)
- A través del Memorando N° D001278-2022-PCM-OGAJ y otros, la Oficina General de Asesoría Jurídica reitera a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y sus modificatorias
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y sus modificatorias
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo que aprueba el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

III. ANÁLISIS

Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto a los Proyectos de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

Contenido del Proyecto de Ley

2. El Proyecto de Ley materia de análisis contiene un (01) único artículo con el objeto de modificar el artículo único de la Ley N° 29053, Ley que modifica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus artículos 13 y 15, con los siguientes textos:

"Artículo 13.- El Consejo Regional

*Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Le corresponden las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. **Tiene autonomía presupuestaria como órgano legislativo del gobierno regional.** Está integrado por los Consejeros Regionales. Anualmente los Consejeros Regionales eligen, entre ellos, a un Consejero Delegado que convoca y preside las Sesiones del Consejo Regional, lo representa y tramita sus acuerdos. No hay reelección del Consejo Delegado.*

Artículo 15.- Atribuciones

Son atribuciones del Consejo Regional:

(...)

s. Aprobar su presupuesto anual y su estructura orgánica acorde a sus requerimientos para cumplir con su labor normativa y de fiscalización.

t. Las demás que les corresponda de acuerdo a Ley.

(...)"

Observaciones al Proyecto de Ley

3. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, si bien coincidimos en la importancia y necesidad de fortalecer las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales, cualquier propuesta normativa debe tener una adecuada sustentación y justificación constitucional y legal:

3.1. En primer lugar, la propuesta normativa plantea modificar el artículo 13 de la Ley N° 27867 con la finalidad de asignarle autonomía presupuestal a los Consejos Regionales; no obstante, no se precisa la regla sustantiva que se aplicaría para dotar de dicha autonomía presupuestal al Consejo Regional.

En efecto, la propuesta normativa no ha considerado las categorías presupuestales señaladas en el Decreto Legislativo N° 1440 y otras normas presupuestarias, es decir, no se ha precisado en la fórmula legal ni en la exposición de motivos si para dotar de autonomía presupuestal será necesario considerar al Consejo Regional como organismo público descentralizado, un pliego presupuestal adicional o una unidad ejecutora adicional dentro del pliego gobierno regional.

Asimismo, podría ser necesario que para otorgar autonomía presupuestaria a los Consejos Regionales no sólo se requiera modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales sino también realizar una modificación constitucional, por lo que se requiere mayor justificación en la exposición de motivos.

Finalmente, cualquier opción que se escoja para dotar de autonomía presupuestal a los Consejos Regionales merecerá opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien le corresponde determinar la viabilidad técnica de la propuesta en el marco de su rol como órgano rector en materia de política económica.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de
Gobernanza Territorial

Secretaría de
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

3.2. En segundo lugar, la propuesta normativa considera modificar el artículo 15 de la Ley N° 27867 con la finalidad de modificar las atribuciones del Consejo Regional, a fin de que apruebe su propio presupuesto anual y su estructura orgánica.

Al respecto, el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, establece que los gobiernos regionales cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y su estructura orgánica básica está conformada por 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.

Asimismo, cabe recordar que, de acuerdo con el numeral 31.3 del artículo 31 del Decreto Legislativo N° 1440, constituye una atribución del Consejo Regional aprobar el presupuesto inicial de apertura de todo el pliego Gobierno Regional. De ahí que regular que el Consejo Regional apruebe su presupuesto y estructura orgánica exigiría que dicho Consejo cuente con unidades orgánicas propias de planificación, contabilidad, presupuesto, contabilidad, entre otras.

En tal sentido, regular que el Consejo Regional apruebe su presupuesto y estructura orgánica obligaría a que en forma independiente éste cumpla con todas las fases de la gestión presupuestaria y a la emisión de actos de administración propios en materia presupuestal y administrativa, separados de las decisiones ejecutivas del gobierno regional; supuestos que no tienen sustento constitucional como ya lo indicamos anteriormente.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que si bien coincidimos en la importancia y necesidad de fortalecer las funciones y atribuciones de los Consejos Regionales, el Proyecto de Ley materia de análisis no cuenta con una adecuada sustentación y justificación constitucional y legal.

Asimismo, se sugiere solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, a quien le corresponde analizar la viabilidad técnica del presente Proyecto de Ley.

V. RECOMENDACIÓN

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

EDSON JENNS BERRIOS LLANCO
CONSULTOR
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional



Firmado digitalmente por GARCIA
DIAZ Cecilia Del Pilar FAU
2016899926 soft
Secretaria De Coordinación
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29.04.2022 19:21:36 -05:00

Lima, 29 de Abril del 2022

OFICIO N° D003927-2022-PCM-SC

Señora

Kitty Elisa Trinidad Guerrero

Secretaria General

Ministerio de Economía y Finanzas

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley Nro. 1636/2021-CR

Referencia : a) Oficio N° 1559-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° D000968-2022-PCM-OGAJ

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicita opinión sobre el Proyecto de Ley Nro. 1636/2021-CR Ley que modifica los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley Nro. 1636/2021-CR, corresponde a vuestro sector emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, esta sea remitida directamente a la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CECILIA DEL PILAR GARCIA DIAZ
SECRETARIA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

CPGD/hjll