

Proyecto de Ley N° 1977/2017-CR



## LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES REGIONALES.

Los integrantes del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso – APP, y congresistas que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República, **CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

### I. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente ley:

## LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES REGIONALES

### Artículo 1.- OBJETO DE LA LEY

El objeto de la presente ley es fortalecer las iniciativas de inversión de las mancomunidades, avanzando en el proceso de integración de espacios y coordinación entre gobiernos regionales, como parte del proceso de descentralización.

### Artículo 2.- MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MANCOMUNIDADES REGIONALES

Modifícase los artículos 1, 2, 5, 6 y 11 de la ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, con el siguiente texto:

#### “Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene el objeto de establecer el marco legal de la mancomunidad regional, estableciendo un mecanismo de coordinación e **integración** entre gobiernos regionales previsto en el artículo 190 de la

Constitución Política del Perú, y desarrollar el ejercicio de las competencias constitucionales establecidas en el artículo 192 de la Constitución Política del Perú y el artículo 9 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.”

#### **“Artículo 2. Definición de mancomunidad regional**

La mancomunidad regional es el acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras, que promuevan la integración, el desarrollo regional y la participación de la sociedad, **a través de la planificación y formulación de proyectos conjuntos, conformando unidades de gestión mancomunada o tomando la iniciativa de constituirse en una región integrada**, en el marco del proceso de regionalización.”

#### **“Artículo 5. Objetivos de la mancomunidad regional**

Los gobiernos regionales se vinculan a través de las mancomunidades con cualquiera de los siguientes objetivos:

- 1. Planificar, elaborar, aprobar, promocionar y cofinanciar proyectos de interés común para los territorios de los gobiernos que integran la mancomunidad**, o aquellos que, por su monto de inversión, magnitud de operación o capacidades, superen el ámbito jurisdiccional o las posibilidades particulares de cada gobierno regional.
2. Ejecutar acciones, convenios interinstitucionales y proyectos conjuntos entre los gobiernos regionales que comparten cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos y zonas ecológicas comunes, que involucren participación financiera, técnica y equipamiento.
3. 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.
4. Procurar la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los gobiernos regionales dando cumplimiento a las normas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, propiciando la participación ciudadana, la modernización de la gestión, y los procesos de integración y desarrollo económico regional.
5. 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.

2

6. Gestionar y administrar entidades u organismos públicos de naturaleza interregional, dando cuenta anualmente a los gobiernos regionales que las componen.
7. **Elaborar la propuesta, acordar y plantear la iniciativa para conformar una región integrada, en el marco del proceso de regionalización previsto en la Constitución."**

#### **"Artículo 6. Constitución de mancomunidades regionales**

Para la constitución de una mancomunidad regional, se requiere lo siguiente:

1. La voluntad de constituir una mancomunidad regional expresada en la ordenanza regional de cada gobierno regional interviniente. La ordenanza regional debe ser aprobada en sesión ordinaria por el consejo regional respectivo, **sustentada en los Planes de Desarrollo Concertado, en sus Programas Multianuales de Inversión, o en el informe técnico que sustente las necesidades de la integración y la identificación de los proyectos o inversiones comunes que la mancomunidad se propone ejecutar.**
2. **La suscripción** del acta de creación de la mancomunidad regional suscrita por los presidentes regionales de los gobiernos regionales integrantes, **y su inscripción en el registro que para el efecto crea la Presidencia del Consejo de Ministros**, es el acto constitutivo que otorga personería jurídica de derecho público a la mancomunidad regional. La inscripción es publicada en el diario oficial El Peruano y difundida en los medios de comunicación masiva de las jurisdicciones que la conforman.
4. El estatuto de la mancomunidad regional establece su denominación, domicilio, alcance territorial, plazo de duración, objeto, competencia, funciones de los órganos directivos y de administración, **mecanismos institucionales para la gestión de los proyectos que ejecute**, recursos, obligaciones o compromisos de los gobiernos regionales, reglas para la adhesión o separación de los gobiernos regionales, el procedimiento para la modificación del estatuto, mecanismos de resolución de controversias, causales de disolución, disposición de sus bienes en caso de disolución, regulación de las sesiones y demás condiciones necesarias para su funcionamiento.
5. Un gobierno regional puede integrar una o varias mancomunidades regionales **para los efectos de ejecución de proyectos conjuntos. Cuando la mancomunidad se propone conformar una región el Gobierno Regional solo puede integrar una mancomunidad."**

#### **"Artículo 11. Organización y estructura básica**

La mancomunidad regional se organiza de la siguiente manera:

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

b. Comité Ejecutivo Mancomunal. Está integrado por los presidentes regionales de los gobiernos regionales intervinientes; en ausencia de estos, por los vicepresidentes regionales. El Presidente del Comité Ejecutivo Mancomunal es elegido por un período de un año; es el titular del pliego presupuestal y el responsable de la mancomunidad regional. Tienen a su cargo la planificación y aprobación de los proyectos que ejecute la mancomunidad.

c. **La Dirección Ejecutiva de la Mancomunidad, designada por el Comité Ejecutivo, para el periodo y las funciones señaladas en el Estatuto de la Mancomunidad.**

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

### **Artículo 3.- INCORPORACIÓN DE ARTÍCULO**

Incorpórese el artículo 8 (a) a la Ley 29768 de Mancomunidades Regionales, con el siguiente texto:

#### **“Artículo 8 (a). Recursos de las mancomunidades**

**Las mancomunidades regionales acceden a los siguientes recursos:**

- 1. Los recursos que le sean transferidos por el Gobierno Central para la ejecución de los proyectos de interés de la mancomunidad.**
- 2. Los recursos que la Mancomunidad obtenga por concurso del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), Fondo de Compensación Regional (FONCOR) o cualquier otro fondo regional de Inversiones creado o por crearse.**
- 3. Las transferencias que les hagan los Gobiernos Regionales integrantes para el financiamiento de sus actividades de gestión, o para la ejecución de proyectos aprobados en el marco de la programación multianual de inversiones y del presupuesto anual de cada Gobierno Regional.**
- 4. Los recursos que obtenga de la Cooperación Internacional o de créditos que gestione con cargo a los aportes que los Gobiernos**

Regionales destinen para la ejecución de sus proyectos o a los fondos a los que acceda.

- 5. Otros que provengan de donaciones privadas o públicas conforme al marco legal vigente."

*[Handwritten signatures in blue ink]*  
DONAYRE  
Lima, octubre de 2017  
CÉSAR VILLANUEVA AREVALO  
Directivo Portavoz Titular  
Grupo Parlamentario  
Alianza Para el Progreso - APP  
GLORIA MONTENEGRO  
RIPS  
Mario Espinoza Cruz  
ARUÑA

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Lima, ..... 12 de OCTUBRE ..... del 2017.....  
Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 1977 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,  
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN  
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1 La Constitución y la descentralización

La descentralización es el modelo de Estado que la Constitución peruana define en su artículo 188, como: *"una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país"*.

La Constitución señala también, en dicho artículo, que la *"descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley"*.

Hay por lo tanto un mandato expreso de la Constitución a los poderes del Estado para avanzar paulatinamente en la conformación de las regiones y de los Gobiernos Regionales, de tal modo que las funciones de gobierno se descentralicen, se acerquen a la población, respondan mejor a las particularidades de cada región y se hagan más efectivas.

Por otro lado, la Constitución señala en su artículo 190 que: *"las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles"*, y que *en tanto dure el proceso de conformación de regiones integradas, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí"*, conforme a los mecanismos definidos en la ley. Uno de esos mecanismos de coordinación son justamente las Mancomunidades Regionales creadas por la ley 29768.

De ahí la importancia de que el Congreso de la República prosiga en la tarea de impulsar el proceso de descentralización y de fortalecer a las Mancomunidades Regionales, que vienen a ser uno de los principales mecanismos que el Congreso y el Gobierno nacional han promovido.

6

## 2.2 Avances de las Mancomunidades Regionales

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Mancomunidades, en julio del año 2011, los Gobiernos Regionales han tomado importantes iniciativas para conformar mancomunidades regionales, siendo las más importantes las siguientes:

La "Mancomunidad Regional Amazonas, San Martín, La Libertad, Cajamarca", conformada en diciembre del año 2011, la primera en constituirse, a partir de ahí y a la fecha los diferentes informes anotan la existencia de cinco mancomunidades. Las más activas son la del Qhapaçñan Nor Amazónico<sup>1</sup> y la de Los Andes<sup>2</sup>. También se constituyeron otras tres: Pacífico Centro Amazónica<sup>3</sup>, Macro Región Sur<sup>4</sup> y del Norte<sup>5</sup>.

Un tema transversal a las propuestas para la articulación de territorios es el de la disponibilidad de recursos fiscales, al respecto, es fácilmente identificable que los gobiernos regionales son altamente dependientes de recursos transferidos y en algunos casos del canon y similares. Las conclusiones de las comisiones ad hoc nominadas para examinar la problemática de la descentralización fiscal, señalan la necesidad de que ellos cuentan con recursos estables, predecibles y suficientes como para enfrentar sus responsabilidades de promover el crecimiento, la competitividad y el desarrollo.

La propuesta parecería estar entonces en una descentralización fiscal basada en un sistema articulado, equitativo, responsable y predecible de transferencias fiscales; que se complementa con la atribución progresiva de fuentes de ingresos tributarios. El diseño debiera incluir suficientes incentivos para el cumplimiento de políticas nacionales o sectoriales.

Sin lugar a dudas, la presente coyuntura de debilidad de los ingresos por recursos determinados (canon, regalías y similares), puede ser la situación idónea para una discusión sustantiva a la luz de la experiencia sobre la viabilidad de una adecuada descentralización fiscal.

<sup>1</sup> Gobiernos Regionales de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín

<sup>2</sup> Gobiernos Regionales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Junín

<sup>3</sup> Gobiernos regionales de Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima, Pasco y Ucayali

<sup>4</sup> Gobiernos regionales de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna

<sup>5</sup> Gobiernos regionales de Ancash, Lambayeque, La Libertad, Piura y Tumbes

7

Entre las dificultades y resistencias que encaran las Mancomunidades, aunque aliviadas por la ley y el reglamento vigente, que les otorga un reconocimiento como ente capaz de administrar recursos ellas mismas, de manera diferenciada de sus componentes, permanecen las resistencias para disponer de un registro SIAF, el otro elemento concurrente es de orden político regional, pues los compromisos y acuerdos son suscritos por autoridades de gobierno regional, que no suelen ser reelectas y cuyas administraciones no han institucionalizado la coordinación horizontal en ese nivel de gobierno. Asimismo, cabe señalar que uno de los factores que los gobiernos regionales identifican como una dificultad reiterada para el funcionamiento de las mancomunidades es la poca voluntad del Poder Ejecutivo en términos de gestión y recursos.

Siendo que todavía existen barreras institucionales y legales que dificultan que los proyectos de impacto multiregional formulados por los Gobiernos Regionales puedan llevarse a la práctica, los Gobiernos Regionales todavía prefieren presentar proyectos por separado, dado que las mancomunidades no tienen el soporte institucional para su funcionamiento, ni para liderar la ejecución de proyectos que son de interés de las regiones que las conforman.

Por otro lado, la ley no ha previsto mecanismos de acceso a recursos financieros para las Mancomunidades regionales, como por ejemplo el acceso a fondos de inversión como los del FONIPREL (ley 29125), a los que pueden acceder por concurso los Gobiernos Regionales, pero la ley no prevé la forma en que pueden hacerlo las Mancomunidades para proyectos de carácter integrador.

### **2.3 La necesidad de fortalecer el rol integrador e inversionista de las mancomunidades**

Con el Decreto Legislativo 1252, bajo el nuevo marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, se han dado importantes avances para mejorar las acciones de inversión de los sectores, así como de los Gobiernos Regionales y Locales. Entre otras, en el artículo 8 (i), del Reglamento de este Decreto Legislativo (Decreto Supremo N° 027-2017-EF), considera que "Los Gobiernos Regionales pueden celebrar convenios entre estos para la formulación y evaluación de proyectos de inversión de competencia regional, cuya ejecución o beneficios abarque la circunscripción territorial de más de un

Gobierno Regional". Para el caso de las Mancomunidades Regionales, el mismo Decreto señala que estas son competentes territorialmente, "con recursos asignados para su operación y mantenimiento", para asumir la formulación y evaluación de dichos proyectos de inversión."

Esta medida es sin duda, importante, pero insuficiente para evitar que las Mancomunidades Regionales, se conviertan en una instancia burocrática más, al poder formular y evaluar proyectos de inversión, pero no poder canalizar recursos para su ejecución. Por el contrario, dado el carácter multiregional de muchos proyectos, es necesario prever mecanismos para que las Mancomunidades Regionales puedan formular, evaluar y gestionar la ejecución de proyectos integradores, con participación de los Gobiernos Regionales, así como de los sectores del Gobierno Nacional cuyo apoyo sea necesario.

Por otro lado, es conveniente que las Mancomunidades funcionen como espacio de entendimiento de los Gobiernos Regionales, a partir de los cuales se generen sinergias y se vayan echando las bases para avanzar a la conformación de las regiones integradas que son el Objetivo de la Constitución, y así se ratifica en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

### **III. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO**

El presente proyecto de ley no comporta costo presupuestario adicional para el Estado ni para los Gobiernos locales. Los beneficios esperados tienen que ver con la ampliación de la base tributaria municipal, y el incentivo que se genera para que las municipalidades avancen en la integración de sus catastros prediales, y mejoren la recaudación por cuenta del impuesto predial.

### **IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El presente proyecto modifica la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, así como complementa las políticas de inversión del Decreto Legislativo 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de

9

Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, y su Reglamento Decreto Supremo N° 027-2017-EF.

## V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Este proyecto tiene una vinculación estrecha con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente con la Política 8. Sobre "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú", la que entre otras cosas señala lo siguiente:

"Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo". Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales".