

Proyecto de Ley N.º _____

Proyecto de ley de promoción de la gobernabilidad y del bienestar de la población mediante la modificación del artículo 2º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades

PROYECTO DE LEY

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NELLY HUAMANI MACHACA**, Grupo Parlamentario FREPAP, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD Y DEL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º DE LA LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y DEL ARTÍCULO II DEL TÍTULO PRELIMINAR DE LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

Artículo 1º.- Modificación del artículo 2º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modifíquese el artículo 2° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"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.

En caso de declaratoria de alguno de los estados de excepción señalados en el artículo 137° de la Constitución Política, la autonomía de los gobiernos regionales podrá suspenderse para asegurar el funcionamiento de la administración y de los servicios públicos, los mismos que serán administrados por el gobierno central mientras dure el estado de excepción.

Esta disposición tiene la finalidad de preservar la continuidad y sostenibilidad de la administración y de los servicios públicos y mantener el nivel de bienestar de la población implicada."

Artículo 2°.- Modificación del artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifíquese el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo II. Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

En caso de declaratoria de alguno de los estados de excepción señalados en el artículo 137° de la Constitución Política, la autonomía de los gobiernos municipales podrá suspenderse para asegurar el funcionamiento de la administración y de los servicios públicos, los mismos que serán administrados por el gobierno central mientras dure el estado de excepción.

Esta disposición tiene la finalidad de preservar la continuidad y sostenibilidad de la administración y de los servicios públicos y mantener el nivel de bienestar de la población implicada."

Artículo 3°.- Disposiciones complementarias

Primera.- La presente norma entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

Segunda.- Mediante Decreto Supremo, el Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, emitirá las normas reglamentarias para la correcta aplicación de la presente Ley.

Lima, 29 de Julio de 2020

I EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La pandemia del Covid-19 está cobrando un alto precio de vidas humanas en familias, comunidades y sociedades de todo el mundo, y nuestro país no es la excepción, lamentablemente. Nuestras vidas cotidianas se han transformado negativamente, nuestra economía está en recesión y muchos de los servicios públicos, en especial la salud, están al borde del colapso. Esta pandemia viene manifestando tres características básicas:

1ª Rapidez y escala: se ha propagado rápidamente y su capacidad de propagación ha empezado a desbordar a nuestro sistema de salud.

2ª Gravedad: en general, el 10% de los casos son graves o críticos, con una tasa de letalidad que actualmente se acerca al 3%, la misma que aumenta en grupos de adultos mayores y en quienes tienen enfermedades subyacentes.

3ª Perturbación social y económica: las deficiencias de los sistemas sanitarios y de asistencia social, así como las medidas tomadas para controlar la transmisión han tenido y tendrán grandes y negativas consecuencias socioeconómicas.

Por ello debemos preocuparnos por elaborar normas que coadyuven a mejorar la respuesta del sistema de salud pública a la actual emergencia provocada por el COVID-19, y a cualquiera que se pueda presentar en el futuro, tanto a nivel nacional, como regional y local, de tal manera que sea posible desarrollar la mejor estrategia de respuesta a la pandemia, para que las decisiones y las acciones de los gobiernos central, regionales y locales permitan la óptima utilización de la totalidad de recursos y capacidades específicas de las entidades gubernamentales antes mencionadas.

El desarrollo de las normas que estamos proponiendo tiene objeto primordial controlar la pandemia actual y las futuras, para que se puedan ralentizar su transmisión y así reducir la mortalidad que pudieran provocar, para ello dicha normativa deberá servir para alcanzar los siguientes objetivos:

1º Movilizar a todos los sectores y comunidades para garantizar que todos las estructuras gubernamentales y sociales asuman la responsabilidad de participar en la respuesta y en la prevención del Covid-19, y de cualquier otra emergencia

futura, para asegurar el cumplimiento de todos los protocolos sanitarios y cualquier otra índole que sean necesarios para superar la actual pandemia y las que pudieran acaecer en el futuro.

2° En el caso particular de la actual pandemia y de cualquier otra poder controlar los casos y prevenir la transmisión comunitaria con la detección rápida y el aislamiento, la prestación de los cuidados adecuados y la trazabilidad, cuarentena y apoyo de todos los contactos.

3° Contener la transmisión comunitaria con la prevención del contagio y medidas de control adecuadas al contexto que se presente, la implementación de medidas de distanciamiento físico a nivel de la población, restricciones en los viajes domésticos e internacionales no esenciales, y así poder implementar cualquier medida que sea necesaria a nivel nacional y subnacional.

4° Reducir la mortalidad con una atención clínica adecuada a los enfermos, en este caso de Covid-19, asegurando la continuidad de los servicios de salud y sociales esenciales y protegiendo a los trabajadores y funcionarios de primera línea así como a las poblaciones vulnerables.

5° Desarrollar vacunas, medicinas y terapias seguras y eficaces que puedan ofrecerse a escala nacional o subnacional y que estén accesibles en función de la necesidad que se presente.

Para conquistar estos objetivos es imprescindible que, tanto los servicios de salud, los sociales, los administrativos, etc. que prestan los gobiernos nacional y subnacionales continúen funcionando con eficiencia y eficacia, para lo cual el país debe implantar todas las medidas que sean necesarias, para frenar la transmisión y reducir el actual nivel de mortalidad producido por el Covid-19, y la de cualquiera otra pandemia o emergencia que se presente en el futuro, con el objetivo último de alcanzar o mantener un bajo nivel de transmisión o de ausencia de transmisión; sin importar si estas normas supongan la suspensión temporal de algún tipo de derecho o facultad que hayan sido reconocidos a algún gobierno subnacional, porque los objetivos finales son:

1° Asegurar la supervivencia de las poblaciones afectadas;

2° Mantener los niveles de gobernabilidad; y,

3° Retornar con la mayor prontitud posible a los niveles de bienestar sanitario, social, etc. similares o superiores a los existentes hasta antes de la emergencia.

En ese sentido la autonomía en materia política, económica y administrativa que le es reconocida a los gobiernos regionales no puede servir de coartada para permitir que los niveles de ineficiencia o de ineficacia en la administración y prestación de los servicios públicos bajo su responsabilidad pongan en peligro la supervivencia de la población, la gobernabilidad regional y nacional, y/o el bienestar de las poblaciones y las regiones involucradas. Ante un escenario de ese tipo es imprescindible que dicha autonomía se suspenda temporalmente hasta que el estado de emergencia haya quedado superado o la amenaza haya desaparecido completamente.

Adicionalmente, debemos señalar que, respecto del carácter limitado de las competencias ejercidas por los gobiernos subnacionales, es preciso realizar una exégesis de las normas que la sustentan, las mismas que ubicamos en los artículos 191° y 192° de nuestra Constitución Política, para realizar esta interpretación nos referiremos a la efectuada por el profesor *Enrique Bernales*, quién, sobre el primero de los artículos antes mencionados, señala *"Dice el texto constitucional que las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Debe entenderse que el concepto de autonomía es más bien restringido, limitado a ciertos ámbitos competenciales. La autonomía absoluta, por el contrario, es sinónimo de soberanía, que es atributo exclusivo del Estado."*ⁱ Y sobre el artículo constitucional 192 indica lo siguiente *"Hemos afirmado anteriormente que el presente artículo no se refiere, en rigor, a las competencias de las municipalidades, sino a las funciones inherentes a tales organismos. La diferencia parece sutil, pero existe. Competencia implica la aptitud de una autoridad pública para el conocimiento o resolución de un asunto. La autoridad ejerce, en ese sentido y sin limitaciones, todas las actividades inherentes a su gestión. La función es más bien el ejercicio de la competencia; la definición de ésta marca el destino de aquélla."*ⁱⁱ Concordamos plenamente con la interpretación realizada por el profesor *Bernales*, en el sentido que las competencias de los gobiernos subnacionales son un derecho reconocido constitucionalmente, pero no es un derecho absoluto, pues si bien el Perú es una república democrática y descentralizada, el ejercicio de la autonomía

gubernamental en los niveles regionales y locales, puede suspenderse cuando dicho ejercicio atenta contra derechos fundamentales de las poblaciones a las que se gobierna.

Además, la suspensión prevista en nuestro proyecto de ley no es obligatoria, es opcional y se desarrollará únicamente durante la duración del régimen de excepción, específicamente, en la norma que disponga la declaratoria de los estados de emergencia o de sitio contenidos en el artículo 137° de nuestra Constitución Política, y estará plenamente tasada en la norma jurídica respectiva, tanto lo referente a plazos, a su naturaleza y a los servicios públicos intervenidos; asimismo, dicha suspensión supondrá un proceso rápido y temporal de recentralización del servicio público con responsabilidades perfectamente identificables, con respeto de la estabilidad laboral y demás derechos del personal de los servicios públicos respectivos, con sujeción a los cuerpos normativos correspondientes, sujeto a fiscalización concurrente o a posteriori por parte de las entidades fiscalizadoras y con un acompañamiento permanente de la institucionalidad pública encargada del control de los recursos y espacios públicos.

Estas modificaciones en el artículo 2° la Ley Orgánica de Gobierno Regionales y en el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades constituyen una necesidad imperiosa para promover la gobernabilidad y proteger el bienestar de las poblaciones de las regiones y municipios y para que las poblaciones involucradas no se vean desprovistas de servicios públicos esenciales durante los estados de emergencia o de sitio por la mala gestión de sus autoridades subnacionales, como actualmente se está presentando en diferentes lugares del país, o los que puedan acaecer en el futuro

II ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no constituirá un gasto adicional al Estado, sino que tendrá el carácter de una inversión productiva, por tratarse de una iniciativa de carácter legislativo que beneficiará al conjunto de nuestra sociedad, en

especial, a quienes en algún momento pueden verse en la posibilidad de quedarse sin la prestación de servicios públicos básicos por la ineficiencia o ineficacia de quienes los administran en gobiernos regionales o municipales y con ello verían peligrar seriamente sus niveles de bienestar social; también beneficia al Estado mismo, porque tiene como finalidad promover la gobernabilidad a niveles subnacionales, y esto es algo que impactará positivamente en el crecimiento y el desarrollo económico de nuestro país y con la paz social y el bienestar general.

Asimismo, nuestra iniciativa legislativa beneficiará a todos los habitantes del país, porque promoverá el bienestar, la gobernabilidad y así fortalecerá a las comunidades e individuos a niveles regionales y locales MYPE, porque estas empresas son la inmensa mayoría en nuestra república, también porque son las empresas productivas y comercializadoras más importantes de nuestro país, porque son las que demandan la mayor cantidad de mano de obra en todo el territorio nacional, y porque también son las que constituyen la mayor parte del tejido empresarial nacional, con su formalización estaremos contribuyendo decisivamente con el crecimiento y el desarrollo económico del país, y, consiguientemente con el bienestar de nuestra nación.

III EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa solamente modificará el artículo 2° la Ley Orgánica de Gobierno Regionales y el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, asimismo, nuestro proyecto de ley no tiene ningún efecto contradictorio con lo estipulado en la Constitución Política del Perú, ni con la legislación orgánica u ordinaria, ni con ningún tratado internacional del cual forme parte nuestro país, toda vez que su impacto está directamente relacionado con la urgencia y necesidad pública de asegurar la gobernabilidad, la eficiente y eficaz prestación de servicios públicos esenciales en los niveles de gobierno subnacionales y asegurar adecuados niveles de bienestar social.

IV VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra vinculada con la siguiente Política del Acuerdo Nacional:

. Primera Política de Estado: Fortalecimiento del Régimen democrático y del Estado de Derecho.

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado:

- a) Defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran;
(.....)
- c) Fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y
- d) Establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

. Octava Política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

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. Construiremos un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional,

regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías.

Con ese objetivo, el Estado:

(.....)

c) Promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales;

(.....)

g) Incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local;

. Vigésimo cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado:

a) Incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;

(.....)

f) Mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles;

Lima, 29 de Julio de 2020

ⁱ <http://ebiblioteca.org/?/ver/73589>

ⁱⁱ Ibidem