



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO DE SESIONES 2022 – 2023

Señor Presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 1450/2021-GR**, que propone modificar la Ley 27867, Ley que incorpora y fortalece la función fiscalizadora del Consejo Regional.
- **Proyecto de Ley 1636/2021-GR**, que propone modificar los artículos 13 y 15 de la Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Proyecto de Ley 2466/2021-CR**, que propone modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la Sexta Sesión Ordinaria celebrada el miércoles 12 de octubre de 2022, del periodo anual de sesiones 2022- 2023, realizada en la modalidad semipresencial acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en los Proyectos de Ley **1450/2021-GR**, **1636/2021-GR**, **2466/2021-CR** habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas: de los congresistas Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, María del Pilar Cordero Jon Tay, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Raúl Huamán Coronado, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, María Elizabeth Taipei Coronado, Wilson Rusbel Quispe Mamani, José Alberto Arriola Tueros, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Lucinda Vásquez Vela, Noelia Rossvith Herrera Medina, Norma Martina Yarrow Lumbreras, Hamlet Echeverría Rodríguez, Carlos Javier Zeballos Madariaga y Diana Carolina Gonzales Delgado.

La Comisión en su Sexta Sesión Ordinaria efectuada el miércoles 12 de octubre de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACION PROCESAL

El 10 de marzo de 2022, el **Proyecto de Ley 1450/2021-GR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado con fecha 16 de marzo de 2022, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

El 06 de abril de 2022, el **Proyecto de Ley 1636/2021-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado con fecha 08 de abril de 2022, para su estudio y dictamen como

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

única comisión dictaminadora.

El 30 de junio de 2022, el **Proyecto de Ley 2466/2021-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado con fecha 04 de julio de 2022, para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como segunda comisión dictaminadora, en la misma fecha.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

a) El Proyecto de Ley 1450/2021-GR del Consejo Regional de Moquegua

El Proyecto de Ley 1450/2021-GR propone modificar la Ley 27867, Ley que incorpora y fortalece la función fiscalizadora del Consejo Regional. Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

"Artículo 1 - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar un artículo de la Ley N°27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Artículo 2.- Norma modificatoria

Modifíquese el artículo 13 y agréguese al artículo 15 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 27902, con el siguiente texto:

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 o Consejera Delegada que convoca y preside las Sesiones del Consejo Regional, lo representa y tramita sus acuerdos. No hay reelección inmediata o mediata del Consejero Delegado o Consejera Delegada. Asimismo, los Consejeros Regionales Podrán elegir a un Consejero o Consejera Delegada accesitaria, quien reemplazará al Consejero (a) Delegado (a) del Consejo Regional en casos de ausencia de este.

(...).

b) El Proyecto de Ley 1636/2021-GR del Consejo Regional de Arequipa

El Proyecto de Ley 1636/2021-GR que propone modificar los artículos 13 y 15 de la Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

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:*

"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.



Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Está integrado por los Consejeros Regionales. Anualmente los Consejeros Regionales eligen, entre otros, 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.

(...)"

c) El Proyecto de Ley 2466/2021-CR del congresista Eduardo Salhuana Cavides

El Proyecto de Ley 2466/2021-CR, que propone modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto dotar autonomía presupuestaria y fortalecer la capacidad fiscalizadora de los Gobiernos Regionales.

Artículo 2. Modificación del artículo 13, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se modifica el artículo 13, de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales en los siguientes términos:

"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, **para tal efecto anualmente se le asigna una partida presupuestal.** 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.*

(...)"

III, MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú de 1993.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- e) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- f) Ley 31433, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y consejos regionales, para fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización.

IV- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El proyecto de ley materia de análisis tiene como antecedente la Ley 31433, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y consejos regionales, para fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización, promulgada el 03 de marzo del 2022.

La mencionada Ley, tiene su fundamento en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 627/2021-CR, aprobado el 13 de diciembre del 2021 por la Comisión de

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión, el cual propone una ley para fortalecer la función fiscalizadora de los consejos regionales y concejos municipales. Este dictamen recoge, a través de la aprobación de un texto sustitutorio, diversos antecedentes legislativos relacionados a la materia como:

- Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 769/2016-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del período parlamentario 2016-2021, aprobado por mayoría en la tercera sesión ordinaria, celebrada el 9 de mayo de 2017, que propone una Ley que fortalece las capacidades de fiscalización de los consejos regionales y concejos municipales.
- Proyectos de Ley 3360/2018-CR, 4781/2019-CR, 6331/2020-CR, 6436/2020-CR, 7129/2020-CR, y los Proyectos de Ley 4195/2018-PE y 7680/2020-CGR, presentados posteriormente en los períodos siguientes.
- Texto sustitutorio sobre el dictamen aprobado en la décima octava sesión extraordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el cual no alcanzó a ser visto por el Pleno del período parlamentario 2016-2021.

En Relación a lo dispuesto por la Ley 31433, y en lo que se refiere al financiamiento de la función fiscalizadora de los consejos regionales, se incorpora una modificación en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), específicamente en el literal k del artículo 15, en el cual señala que el Consejo Regional tiene como atribución:

"Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios".

Ello implica la obligatoriedad por parte de los gobiernos regionales de incorporar en su presupuesto institucional un financiamiento adicional al Consejo Regional diferente a las dietas señaladas en el artículo 19 de la citada Ley Orgánica, a fin de que este cuente con recursos que permitan llevar adelante la función de fiscalización, pues *"sin capacidad logística ni apoyo profesional sería insuficiente, cuando no limitada"*¹.

A manera de brindar una precisión sobre los montos a ser distribuidos para este fin, la Ley 31433, a través de su primera disposición complementaria final señala que ²:

"... Los recursos presupuestales destinados a consejeros regionales, a los que se refiere el literal k del artículo 15 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, corresponden al monto que era asignado por la entidad correspondiente al órgano de control institucional para el pago de profesionales, previo a la incorporación de estos a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, sin demandar recursos adicionales al tesoro público..."

¹ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 327/2021-CR, que propone una Ley para fortalecer la función fiscalizadora de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, pág. 8.

² Ibid. Dentro de la justificación de esta medida se considera pertinente que *"al haber pasado las oficinas de control interno a dependencia funcional de Contraloría General de la República, se liberan recursos que se pueden destinar al mismo fin, pero con una nueva asignación..."*



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

El mismo párrafo complementa el financiamiento adicional otorgado con los medios de rendición de cuentas respectivos a través de la presentación de un balance semestral a Contraloría General de la República:

"...estarán obligados a presentar un balance semestral sobre el monto destinado al fortalecimiento de las labores de fiscalización que hubieran utilizado durante ese período. La presentación se realiza mediante el procedimiento que establezca la Contraloría General de la República."

En este sentido, el antecedente normativo a través de la Ley 31433, incorpora diversas iniciativas del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo, incluyendo entre sus contenidos la obligatoriedad de un financiamiento adicional a los consejos regionales para su labor fiscalizadora respaldado en el traslado de recursos por funciones delegadas a la Contraloría General de la República por parte del Gobierno Regional, y, un medio para garantizar el seguimiento de su uso adecuado con participación de este ente de control.

V. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

a) Opiniones Solicitadas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales, para que presentaran sus opiniones por escrito sobre los Proyectos de Ley descritos en los capítulos previos, que incluyen en su contenido el financiamiento de la atribución fiscalizadora de los consejos regionales.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

Cuadro 1
Opiniones solicitadas

	Oficio	Entidad	Titular	Fecha de envío
1. Proyecto de Ley 1450/2021-GR				
1.1	1403 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	21/03/2022
1.2	1404 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Oscar Miguel Graham Yamahuchi	21/03/2022
1.3	1405 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	21/03/2022
1.4	1406 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Schack Yalta	21/03/2022
1.5	1407 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR	Carlos Rua Carbajal	21/03/2022



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

2. Proyecto de Ley 1636/2021-GR				
2.1	1559 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	20/04/2022
2.2	1560 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Oscar Miguel Graham Yamahuchi	20/04/2022
2.3	1561 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	20/04/2022
2.4	1562- 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales- ANGR	Jean Paul Benavente García	20/04/2022
2.5	1870 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Schack Yalta	06/06/2022
3. Proyecto de Ley 2466/2021-CR				
3.1	2224 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Ministro de Economía y Finanzas	Oscar Miguel Graham Yamahuchi	14/07/2022
3.2	2225 - 2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR	Jean Paul Benavente García	14/07/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión de Estado

b) Opiniones Recibidas

Con relación a los proyectos de ley en estudio, se han recibido las siguientes opiniones:

- De la **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, la cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Opiniones recibidas de la PCM

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	Opinión: No remitió opinión.
1636/2021-GR	Opinión: No viable
	Mediante Oficio D001715-2022-PCM-SG, de fecha 13 de julio de 2022, remite Informe D001035-2022-PCM-OGAJ conteniendo opinión técnica legal, sobre la modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en sus artículos 13 y 15.

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

- Del **Ministerio de Economía y Finanzas**, que se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Opiniones recibidas del Ministerio de Economía y Finanzas

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	Opinión: No remitió opinión
1636/2021-GR	Opinión: No remitió opinión
2466/2021-CR	Opinión: En Desacuerdo Mediante Oficio 1441-2022-EF/10.01, de fecha 10 de octubre de 2022, remite informe 0534 -2022-EF/50.07, opinión sobre el Proyecto de Ley 2466/2021-CR, "Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", inicialmente dirigido a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (segunda comisión dictaminadora).

- De la **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)**, la cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Opiniones recibidas de la ANGR

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	Opinión: En desacuerdo Mediante Oficio 561-2022-ANGR/P, de fecha 24 de mayo de 2022, remite opinión técnica legal, sobre la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en sus artículos 13 y 15.
1636/2021-GR	Opinión: En desacuerdo Mediante Oficio 721-2022-ANGR/P, de fecha 06 de julio de 2022, remite opinión técnica legal, sobre la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en sus artículos 13 y 15.
2466/2021-CR	Opinión: No remitió opinión.

- De la **Defensoría del Pueblo**, la cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 5

Opiniones recibidas de la Defensoría del Pueblo

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	Opinión: No remitió opinión



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

1636/2021-GR	Opinión: No factible
	Mediante Oficio 440-2022-DP/PAD, de fecha 12 de julio de 2022, remite opinión técnica legal, sobre la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en sus artículos 13 y 15.
2466/2021-CR	Opinión: No remitió opinión al no ser solicitada.

- De la **Contraloría General de la República**, la cual se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Opiniones recibidas de la Contraloría General de la República

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	Opinión: Declara no competencia para emitir opinión institucional
	Mediante Oficio 000403-2022-CG/DC, de fecha 28 de abril de 2022, remite opinión técnica legal, sobre la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, en sus artículos 13 y 15.
1636/2021-GR	Opinión: No remitió opinión
2466/2021-CR	Opinión: No remitió opinión al no ser solicitada.

- De la **ciudadanía** se recibieron opiniones mediante el portal web del Congreso de la República, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 7
Opiniones recibidas de la Ciudadanía

Proyecto de Ley	Descripción
1450/2021-GR	No se registran

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

1636/2021-GR	Se registra una opinión favorable del ciudadano Abraham José Samalvides Márquez: <i>"... Por norma constitucional y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se otorgan facultades a los Consejos Regionales: normativa y de fiscalización; sin embargo en la realidad no se cumplen ambas, como se demuestra en las intervenciones de los Presidentes y/o Consejeros Delegados a nivel nacional que no tienen presupuesto ni recursos humanos para cumplir con dichas funciones, ante ello, es prioritario dotar de autonomía económica a los Consejos Regionales (Como el Congreso de la Republica frente al Poder Ejecutivo) y, eso lo puede hacer la Comisión de Descentralización..., no importa los medios que aprueben, sea unidad ejecutora, un porcentaje del presupuesto que tienen los gobiernos regionales u otra forma. Es una oportunidad que tienen los señores Congresistas de aprobar dicho Proyecto de Ley. Existen muchas justificaciones, pero está en Ustedes que la aprueben y se debata en el Pleno lo más pronto posible. Piensen en las regiones..."</i>
2466/2021-CR	No se registran

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) La necesidad de fortalecer la fiscalización a la gestión de los gobiernos regionales

Mejorar la fiscalización en la gestión de los gobiernos subnacionales es una constante recomendación en los diversos análisis de las autoridades de control y judiciales a nivel nacional, debido a la alta incidencia de acciones y casos de corrupción de funcionarios y autoridades, que medran contra la eficiencia y la correcta asignación de recursos para los fines a los que fueron destinados. Así, como evidencia del caso de los gobiernos regionales:

- La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios (2018) analizó 4,225 casos de corrupción que involucra a 2,059 autoridades y ex autoridades regionales y locales a nivel nacional electas en los años 2002, 2006, 2010 y 2014, encontrando que:
 - Entre los casos analizados existen 205 gobernadores, exgobernadores, alcaldes y ex alcaldes que se encuentran sentenciados, quienes han generado un perjuicio económico total al Estado de S/ 7'727,744.23.
 - El 58% está relacionado con las contrataciones que efectúan los Gobiernos Regionales y Locales con empresas privadas. De este porcentaje, se presenta un mayor índice de actos delictivos durante los procesos de adquisición de bienes y servicios, seguido de la ejecución de obras públicas.
 - De los casos mencionados, 239 revisten las características de casos emblemáticos, de los cuales, en su mayoría, se evidencia la formación de redes de corrupción mediante la modalidad de crimen organizado, encabezadas por los gobernadores regionales o alcaldes municipales, encontrándose estructuradas de tal manera que sus miembros cuentan con tareas o funciones destinadas a cometer actos delictivos que lesiona o ponen en peligro los bienes jurídicos tutelados por el Estado Peruano.
 - Sólo 205 se encuentran con sentencia condenatoria, lo que equivale al 4.8% de los casos, porcentaje significativamente bajo, situación que preocupa a la PPEDC considerando el contexto de corrupción actual en el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

- La Contraloría General de la República, a través de Shack, Pérez y Portugal (2021), utilizando información propia del Sistema de Auditoría Gubernamental (SAGU) y del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, calculó a nivel de este nivel de gobierno el perjuicio extrapolado de la ejecución presupuestal de los años 2019 y 2020, siendo estos de S/ 4,065.7 y S/ 5,762.8 millones, respectivamente ³, siendo su incidencia entre el 13 y 14% del gasto devengado.
- La Defensoría del Pueblo⁴ (2022), analizando sólo el período 2017-2020, identificó 3,596 casos de corrupción en trámite a nivel nacional en Gobiernos Regionales.
- El INEI (2022)⁵, que, a través de la Encuesta Nacional de Hogares desde el 2019 al 2021, muestra que el principal problema del país para la población a nivel nacional es la corrupción con 51.1%, encontrando a su vez, una muy baja valoración hacia la gestión del Gobierno Regional, tan solo el 18,5% de la población encuestada califica como buena o muy buena, en tanto que el 64,4% de la población percibe que la gestión es mala o muy mala.

Asimismo, hay estudios que muestran que los consejos regionales, que son los órganos competentes asignados constitucionalmente para realizar la labor de fiscalización en los gobiernos regionales, muestran diversas dificultades para hacerla efectiva. En esa línea Vega y otros (2018) señalan que ⁶:

"Respecto de los consejos regionales, estos no llegan a tener una autonomía presupuestal y fuerza institucional para realizar una debida fiscalización, pues dependen de los gobiernos regionales para contratar, por ejemplo, expertos en el tema de las obras que puedan ayudar en sus informes. De otro lado, ante la presión de los ciudadanos, los consejeros prefieren convertirse en intermediarios de los pedidos de obras de sus respectivas provincias, esto es, en la práctica son gestores de obras ante el ejecutivo regional, situación que genera un espacio amplio para la corrupción. También se ha podido observar forcejeos políticos por construir mayorías a favor del gobierno regional, lo que puede crear incentivos para la corrupción de consejeros regionales. Por ello, se deben trabajar mecanismos de fortalecimiento de la función de fiscalización de los consejeros que no interfieran en la eficacia de la gestión regional".

En este contexto, lograr una adecuada gestión fiscal en los gobiernos regionales, requiere como condición el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de los

³ Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República.

⁴ Defensoría del Pueblo. Mapas de la Corrupción: Quinta Edición. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/MAPAS-DE-LA-CORRUPCI%C3%93N-QUINTA-EDICI%C3%93N.pdf>

⁵ "Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones", octubre 2021 - marzo 2022, que permite conocer la opinión de la población de 18 años y más de edad, sobre los principales problemas asociados a la gobernabilidad, consolidación de la democracia y octubre 2021 - marzo 2022, que permite conocer la opinión de la población de 18 años y más de edad, sobre los principales problemas asociados a la gobernabilidad, consolidación de la democracia y confianza en las instituciones

⁶ Eduardo Vega y otros. El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales: Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios, pág. 110. Setiembre, 2018.

En: <http://observatoriointegridad.pe/sites/default/files/2018-09/publicacion%20uarm.pdf>

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

consejos regionales, para que a través de este órgano se pueda coadyuvar a generar, a través de flujos de información efectivos, medidas correctivas y de control (a través de los organismos públicos pertinentes). Asimismo, es condición para generar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, que requiere la ciudadanía para realizar seguimiento a las acciones y decisiones de sus autoridades electas, así como los demás actores quienes lo administran y ejecutan.

b) La función fiscalizadora de los Consejos Regionales

La Constitución Política del Perú en su artículo 191, señala que los consejos regionales forman parte de la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales, como órgano normativo y fiscalizador. Sus miembros son elegidos cada cuatro (4) años, de la misma forma que los gobernadores y vice-gobernadores, siendo su mandato de carácter irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la misma Constitución. Por otro lado, en su artículo 199, señala que *"los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente"*.

En este sentido, la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales brinda las condiciones para que los consejos regionales puedan hacer efectivo su rol como órgano de fiscalización. Así, a través de su artículo 15, literal k, señala como atribución *"Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios"*, brindándole facultad para:

- "i. Designar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público regional, con la finalidad de esclarecer hechos, formular recomendaciones orientadas a corregir normas o políticas. Para la conformación de comisiones investigadoras y el envío de informes a la autoridad competente se requiere el voto favorable de no menos del 25 % (veinticinco por ciento) del total de miembros hábiles del consejo. Los informes y conclusiones de las comisiones investigadoras son públicos y puestos en consideración del consejo regional.*
- ii. Solicitar al gobernador regional o al gerente general regional información sobre temas específicos, con arreglo a sus atribuciones y funciones, con el voto favorable de un tercio del número legal de consejeros.*
El gobernador regional o el gerente general regional están obligados, bajo responsabilidad administrativa, a responder el pedido de información en un plazo no mayor de diez días hábiles.
- iii. Fiscalizar la implementación de conclusiones y recomendaciones derivadas de las acciones de control del órgano de control institucional y de la Contraloría General de la República; así como también de los procedimientos de investigación impulsados por el Consejo Regional y por el Congreso de la República, en lo que resulte pertinente.*
- iv. Fiscalizar el desempeño funcional y la conducta pública de los funcionarios y directivos del gobierno regional, para lo cual está facultado para invitar a cualquiera de ellos para informar sobre temas específicos previamente comunicados, con el voto favorable de un tercio del número legal de consejeros."*

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Asimismo la misma Ley 27867, señala en su artículo 16, literales b) y e), los derechos de los Consejeros Regionales para fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general, sin necesidad de comunicación previa y de pedir los informes que estimen necesarios para el ejercicio de su función a los órganos de la administración del gobierno regional, los cuales deben ser atendidos en un plazo no mayor de 10 días calendario, bajo responsabilidad del gerente general regional. Como obligación funcional, el Consejo Regional está supeditado a rendir cuentas a su labor; por ello, el literal f del mencionado artículo, señala que se debe llevar a cabo una audiencia pública anual de rendición de cuentas en la provincia que representan.

En cuanto al financiamiento del Consejo Regional, la Ley 31433 en su primera disposición complementaria final dispone que:

"... Los recursos presupuestales destinados a... consejeros regionales, a los que se refiere... el literal k del artículo 15 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, corresponden al monto que era asignado por la entidad correspondiente al órgano de control institucional para el pago de profesionales, previo a la incorporación de estos a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, sin demandar recursos adicionales al tesoro público..."

En este sentido, se pone a disposición una fuente de recursos a ser asignados a los consejos regionales diferentes a lo establecido para dietas⁷, cuyos montos dependen de la ocurrencia de sesiones y de asistencias a las mismas de los consejeros regionales. La creación de esta fuente de recursos se complementa con la entrega de un balance semestral sobre las labores de fiscalización realizadas, la participación del consejo en la designación del secretario técnico del procedimiento administrativo disciplinario y del coordinador de la unidad funcional de integridad (tercera disposición complementaria final), información trimestral de los jefes de los órganos de control institucional acerca de las acciones desplegadas de lucha contra la corrupción e inconducta funcional, así como capacitación en materia de fiscalización y gestión pública a los consejeros regionales para fortalecer esta labor.

c) Los proyectos de ley para financiar la función de fiscalización de los Consejos Regionales

Ante este marco normativo vigente, a través de los proyectos de Ley materia de análisis de este documento, se han manifestado limitaciones en la aplicación efectiva del financiamiento de la fiscalización de los consejos regionales. Así, de los proyectos normativos se desprenden propuestas como la consolidación de una autonomía presupuestaria, es decir la capacidad de aprobar su presupuesto anual, o en todo caso, la asignación de una partida presupuestal. En la exposición de motivos de las mismas se realizan las siguientes justificaciones:

- En el caso del Proyecto de Ley 1450/2021-GR, elaborado por el Consejo Regional de Moquegua se señala que al Consejo Regional *se le debe asignar presupuesto para que pueda cumplir con sus funciones normativas y fiscalizadoras; de lo contrario se estaría yendo en contra de su propia naturaleza fiscalizadora*".

⁷ Artículo 19 de la Ley 27867



Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

- En el caso del Proyecto de Ley 1636/2021-GR, elaborado por el Consejo Regional de Arequipa, en el que se incluye la capacidad del consejo para aprobar su propia estructura orgánica, señala que los gobiernos regionales al tener capacidad de gasto, crea una *"notoria dependencia económica al limitar el ejercicio pleno de la fiscalización..."* por lo que *"es de vital importancia que mediante una iniciativa legislativa se les proporcione autonomía presupuestaria a los Consejos Regionales"*. Asimismo, en su análisis costo-beneficio señala que *"los Consejos Regionales a nivel nacional cuentan actualmente con recursos humanos y logísticos, por lo que el costo de la presente Ley no generará burocracia o incremento del presupuesto, por el contrario, existirá una mayor fiscalización por parte de los Consejos Regionales..."*
- En el caso del Proyecto de Ley 1636/2021-GR, elaborado por el Congresista Eduardo Salhuana Cavides se manifiesta que *"se debe tener en consideración que la dependencia económica de los consejos regionales es una de las causas de sometimiento ante los órganos ejecutivos subnacionales; dado que, al ser estos últimos, los titulares de los pliegos presupuestales, se encuentra bajo su voluntad y jurisdicción, la asignación de recursos económicos para los consejos regionales, siendo estos, limitados o insuficientes para la adquisición de bienes y/o contratación de servicios destinados para la atención de las necesidades que coadyuvan en la ejecución de funciones de los consejeros regionales."*

La razón común de las tres propuestas es brindar una solución a la dependencia presupuestal existente entre el consejo y el Gobierno Regional, que trae consigo inconvenientes de predictibilidad de recursos presupuestarios, necesarios para realizar una mejor planificación de sus acciones de fiscalización en la circunscripción territorial correspondiente.

VII. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

Según el artículo 191 de la Constitución Política "los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia...", por lo que dentro de esta autonomía se incluye la autonomía presupuestaria. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo a través del oficio 440-2022-DP/PAD señala que:

"...el presupuesto anual de la República es aprobado por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo. Todas las entidades del Estado, incluido los gobiernos regionales, cuentan con un pliego presupuestal para su administración económica y financiera. La Presidencia Regional, como la máxima autoridad del gobierno regional, es el titular del Pliego Presupuestal para su administración económica y financiera..."

"...la autonomía de los gobiernos regionales no se extiende a los órganos que conforman determinado nivel de gobierno, como es el caso de los consejos regionales que, si bien tienen independencia de sus actos dentro de su rol normativo y fiscalizador, forman parte de la estructura orgánica básica de un nivel de gobierno".

Por otro lado, la advertencia de una contradicción a lo señalado en la Constitución Política del Perú, y por ende la viabilidad de las propuestas, es manifestada en el informe D001035-2022-PCM-OGAJ de la Presidencia del Consejo de Ministros, que señala que:

"...la modificatoria propuesta de la Ley 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



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

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

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".

Asimismo, acorde con lo anterior, el artículo 192 de la Constitución Política del Perú señala en su numeral 1 que "...los gobiernos regionales son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto". En esa línea la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización señala en el literal c) de su artículo 35 que es competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales "...aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto".

En esa línea al problema de armonía constitucional de los proyectos de Ley, se le agrega los impactos en el presupuesto de una posible autonomía presupuestaria, toda vez que, al contar con la facultad de la propia asignación de un presupuesto que no incorpore el dimensionamiento del mismo, podría contravenir con el financiamiento del Gobierno Regional. Ello lo advierte el Ministerio de Economía y Finanzas a través del informe 0534-2022-EF/50.07:

"...contravendría las reglas para la estabilidad presupuestaria, según lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, toda vez que no se demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación y su sostenibilidad en los siguientes años; asimismo, vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, y el artículo 79 de la Constitución Política del Perú."

Este último problema es advertido por la Asociación de Gobiernos Regionales, que señala en sus oficios 561-2022-ANGR/P y 721-2022-ANGR/P que:

"...destinar recursos adicionales para el ejercicio de la función fiscalizadora, determinaría una fuerte presión sobre el presupuesto institucional, más aún, si no se determina el monto de esta ni los objetivos en la iniciativa legislativa. Lo que terminaría siendo un monto que se suma a la dieta de los consejeros y consejeras regionales; y se podría generar confusión con relación a la supervisión que realiza el órgano de control institucional".

En conclusión, las propuestas normativas tal como fueron diseñadas, contravendrían la Constitución Política del Perú en sus artículos 191 y 192, la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 35 y la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, toda vez que se sostengan en la autonomía presupuestal, la falta de dimensionamiento de la misma y la capacidad de los consejos regionales para aprobar su estructura orgánica.

VIII. PROPUESTA ALTERNATIVA

El diseño constitucional de los gobiernos regionales define que el consejo regional es un órgano legislativo y fiscalizador. Sin embargo, las leyes de desarrollo constitucional no precisaron las atribuciones que permitieran un ejercicio eficaz de su rol fiscalizador, dejando una agenda pendiente en esta materia.

La Ley 31433 fue emitida en la lógica de fortalecimiento de las capacidades de fiscalización, para lo cual precisó en el literal k) del artículo 14 de la Ley Orgánica de

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Gobiernos Regionales las atribuciones del consejo regional en esta materia.

"k) Fiscalizar la gestión del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios"

Al mismo tiempo, la Ley 31433 con el fin de fortalecer esta función, dispone otras medidas que facilitan los procedimientos de rendición de cuentas, seguimiento y fiscalización, en vinculación con el sistema de control a cargo de Contraloría General de la República.

De esta norma se debe señalar que corresponde al gobierno regional asignar recursos para el cumplimiento de esta función, que se infiere de la norma constitucional, para garantizar el equilibrio de poderes en su seno, de lo contrario, es decir, si no se le asigna recursos, se generaría una situación que vacío de contenido en la función.

Como es claro, en el diseño constitucional los consejos regionales gozan de autonomía en todas aquellas atribuciones y funciones conforme lo explicita la ley, al mismo tiempo que lo ubica dentro de un solo cuerpo es decir al interior del gobierno regional, es en esa medida que la asignación de recursos no responde a un pliego diferente al de gobierno regional, sino que es parte del mismo cuerpo orgánico.

Es relevante señalar que la medida de aplicación de la primera disposición complementaria final de la Ley 31433, aprobada en marzo del 2022, dispone que tanto el financiamiento de los Gobiernos Regionales como el de los Gobiernos Locales, corresponde al órgano de control institucional (OCI) para el pago de profesionales, previo a la incorporación de estos a la Contraloría General de la República, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Sin embargo, el panorama de aplicación de esta medida podría ser impreciso en la medida que:

- Considerando la progresividad de la transición de los profesionales a Contraloría General de la República, se requiere precisar aspectos como el modo, el tiempo de la definición de los montos y la forma en que este financiamiento se actualizará en cada año fiscal.
- En el caso de los Gobiernos Regionales los montos para el financiamiento de los consejos regionales podrían presentar dificultades de dimensionamiento, considerando que los OCI además de la sede central, se encuentran en sus diferentes direcciones regionales.
- Finalmente, para la aplicación de lo dispuesto en la Ley 31433 se requiere de la identificación de las partidas presupuestarias necesarias para que estas puedan ser asimiladas y planificadas desde el presupuesto, considerando el ejercicio de priorización de alternativas de acciones de fiscalización y la retroalimentación necesaria con Contraloría General de la República.

Por lo expuesto, la Ley 31433 no es suficientemente clara respecto del monto de recursos y la forma de proceder para la asignación. Por este motivo la propuesta legislativa que se plantea precisa la asignación de recursos al consejo regional para el financiamiento de las actividades (capacidad logística y apoyo profesional) que se

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

derivan del ejercicio de la función de fiscalización se incorporan en el **Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del gobierno regional, según clasificador presupuestario.**

Este criterio se inserta en el literal k) del artículo 14 de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, permitiendo que al inicio de la gestión quede clara una agenda de fiscalización en la circunscripción territorial de cada Gobierno Regional y una asignación presupuestaria que la soporte.

Ahora bien, la ley debiera precisar también la forma en que se regulan las disposiciones de financiamiento de la función de fiscalización de consejos regionales, En este caso, se utiliza como fuente de financiamiento anual los recursos ordinarios de la genérica de gasto bienes y servicios, pues es la que más se adecúa a lo señalado en la modificación del literal k) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Así, se dispone en la modificación de la disposición complementaria final de la Ley 31433 que:

"El monto de los recursos incorporados anualmente en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los gobiernos regionales, no podrá ser inferior al uno por ciento (1%) ni superior al dos por ciento (2%) del presupuesto precedente de la genérica de gasto "bienes y servicios", pertenecientes a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios del pliego. El registro de dicha información se vincula en una actividad presupuestal, que permita la identificación y el seguimiento de los recursos asignados para tal fin".

Ahora bien, en tanto incorpora a concejos municipales, la Ley 31433 debe generar, por criterios de razonabilidad e integridad, una regulación similar que brinde a los concejos municipales una precisión sobre el financiamiento y la fuente de libre disponibilidad que permita su ejecución. En ese sentido, se modifica el numeral 22 del artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de las Municipalidades de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 9.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

[...]

22. Fiscalizar la gestión pública de la municipalidad. Para tal efecto, en el **Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de la municipalidad, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al concejo municipal la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización.**

[...]

Para el detalle sobre el financiamiento de esta atribución se modifica la Ley 31433 de la siguiente manera:

"En el caso de las Municipalidades, el monto de los recursos incorporados anualmente en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para el financiamiento de la función de fiscalización de concejos regionales, no podrá

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

ser inferior al uno por ciento (1%) ni superior al dos por ciento (2%) del presupuesto precedente de la suma de los montos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) e Impuestos Municipales pertenecientes a la fuente de financiamiento recursos determinados del pliego. El registro de dicha información se vincula en una actividad presupuestal, que permita la identificación y el seguimiento de los recursos asignados para tal fin".

Esto se justifica en tanto la fuente de financiamiento de las municipalidades, tiene como referencia el periodo precedente y procede básicamente de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal, cuyo uso es de libre disponibilidad, y que, dado que se toma un porcentaje de ella, permiten que se distribuya conforme al tamaño de la operación de las mismas. En esa línea, se incorporan los impuestos municipales en razón en que esta fuente procede de los ciudadanos vecinos y que una parte de ellos debiera ser asignada al ejercicio de la función de fiscalización por parte de sus representantes en el concejo municipal.

Los límites inferior y superior en ambos casos (Gobiernos Regionales y Locales) guardan una razonabilidad con la ejecución de la función de fiscalización a realizarse, pues normalmente no se trata de examinar toda la actividad del municipio o el gobierno regional, sino aquellas que, en el marco de las prioridades, se requieran examinar a detalle. En ese sentido, al identificarse anticipadamente, desde el presupuesto, se facilita el seguimiento y la dación de cuentas sobre estos fondos.

Esta práctica es similar a la ejecutada en la República de Colombia, a través de la Ley 617 del 2000, que dispone reglas para incorporar predeciblemente recursos presupuestarios no remunerativos para las Asambleas Departamentales, concejos municipales y fondos para las contralorías departamentales y distritales, marcadas como límites a los recursos de libre disponibilidad (entre 1% y 3% según clasificación de la entidad territorial departamental o distrital respectivamente), y que, adicionalmente asigna una cuota de fiscalización asumida por cada entidad departamental o municipal (artículos del 8 al 11).

Las disposiciones que se añaden a continuación corresponden tanto a la posibilidad de una ampliación de requerimientos debido a trabajos de mayor hondura y especialización, siempre en el marco del presupuesto del gobierno regional o la municipalidad; ello involucra la necesidad de que los órganos de fiscalización formulen y ejecuten un plan en la materia que ampare la ejecución de esos fondos; y finalmente que tales ejecuciones sean objeto de rendición de cuenta bajo un procedimiento que señale la Contraloría General de la República:

"De requerirse la habilitación de mayores recursos, para asegurar el financiamiento de lo señalado en los literales a) y b), durante la fase de ejecución presupuestal, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales quedan exceptuados, de las restricciones presupuestarias, a fin de realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, solo para habilitar recursos para la finalidad de la presente Ley.

Los consejos regionales y concejos municipales aprueban dentro del primer trimestre de cada año fiscal, el programa de acciones de fiscalización, con arreglo al monto asignado según los literales a) y b) y los procedimientos señalados en la normativa vigente.

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Los regidores municipales y consejeros regionales están obligados a presentar un balance semestral sobre el monto destinado al fortalecimiento de las labores de fiscalización que hubieran utilizado durante ese periodo. La presentación se realiza mediante el procedimiento que establezca la Contraloría General de la República."

Asimismo, a fin de no alterar el ejercicio presupuestal del presente año, se prevé una disposición transitoria, la cual establece faculta que estas disposiciones sean aplicables en el ejercicio fiscal 2023.

De esta manera, el texto sustitutorio que se acompaña, contempla los arreglos institucionales necesarios para que efectivamente consejos regionales y concejos municipales pueden lograr una mejor aplicación del marco legal vigente.

Finalmente es necesario considerar que una modificación de este tipo debe abarcar los órganos fiscalizadores de ambos niveles de gobierno, regional y local, y la razón fundamental es la consistencia legislativa necesaria para el ejercicio de esta función, más allá que los proyectos originales solo se refieran a gobiernos regionales.

Por ello se incluye la modificación del numeral 22 del artículo 9 de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades de la siguiente manera:

"22. Fiscalizar la gestión pública de la municipalidad. Para tal efecto, en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de la municipalidad, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario, que proporcionen al concejo municipal la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios para el ejercicio de sus actividades de fiscalización.

IX. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Al considerarse que la propuesta alternativa busca una mayor predictibilidad de los recursos asignados según la primera disposición complementaria final de la Ley 31433, los cuales van a ser destinados a los consejos regionales, y por integralidad de la Ley a los concejos municipales, no se identifican costos al erario nacional.

En ambos casos, tanto a nivel de gobiernos regionales como de municipalidades, se trata de generar predictibilidad y especificar un mandato de financiamiento existente a través de la aplicación de sus Leyes Orgánicas, complementadas por los fondos señalados a través de la Ley 31433. Ello en el sentido, de que, al no estar especificado, se dificulta su aplicación.

Tampoco se trata de demandar recursos adicionales al Tesoro Público pues pudieran considerarse dentro del margen que no es ejecutado en los presupuestos respectivos, por lo que no hay colisión con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, se observa que, al incorporar los límites inferior y superior de las fuentes de financiamiento señaladas tanto para gobiernos regionales y municipalidades, hay margen para su aplicación e interiorización durante la formulación y ejecución del presupuesto (ver gráficos 1 y 2):

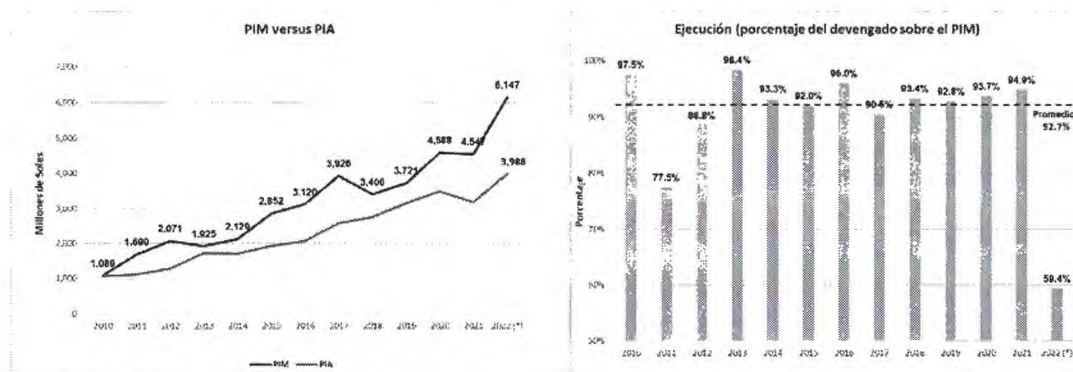


Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización en la Gestión del Estado

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

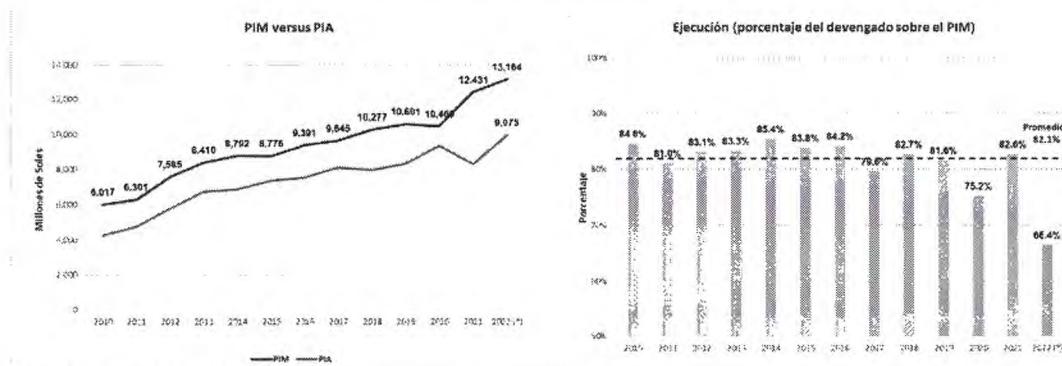
Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Gráfico 1 Gobiernos Regionales
PIM Versus PIA y Ejecución de la Genérica Bienes y Servicios financiados con Recursos Ordinarios.



No incluye régimen especial de Lima Metropolitana Fuente: MEF-SIAF al 02/10/22

Gráfico 2 Gobiernos Locales
PIM Versus PIA y Ejecución de FONCOMUN e Impuesto Municipales de la fuente de financiamiento Recursos Determinados.



Fuente: MEF-SIAF al 02/10/22

Así, del análisis del gráfico 1, referente al presupuesto y la ejecución de la genérica de bienes y servicios financiados con la fuente recursos ordinarios por parte de los Gobiernos Regionales, como el gráfico 2, referente al presupuesto y la ejecución del FONCOMUN e Impuestos Municipales de la fuente recursos determinados de las municipalidades, se observa que:

- El crecimiento y las brechas entre PIA y PIM de estos pliegos muestran que existe margen entre la formulación y ejecución del presupuesto para poder realizar las modificaciones internas respectivas.
- La ratio histórica de la ejecución de estos recursos muestra que los límites inferiores y superiores a ser incorporados en la Ley 31433, son consistentes con no generar nuevas obligaciones al erario nacional, toda vez que la

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

planificación de los mismos se realiza tomando como referencia el PIA y no el PIM.

- Durante el año fiscal 2022, a octubre, hay una ejecución por debajo del 60% de las fuentes de recursos tratados tanto para los gobiernos regionales como de las municipalidades, lo que muestra un problema en la planificación del uso de estos recursos que puede ser aprovechada con una mayor atención en la fiscalización. Para el año fiscal 2023, con la coyuntura del ingreso de nuevas autoridades regionales y locales, la ausencia de esta planificación puede replicarse, por lo que la aplicación de la modificación propuesta resulta relevante en oportunidad.
- Las ratios utilizadas de 1% y 2% de las fuentes de financiamiento señaladas, representan alrededor del 0.1% y 0.2% del total del presupuesto de los Gobiernos Regionales, es similar a lo establecido como cuota de fiscalización de las entidades descentralizadas de orden departamental en la experiencia colombiana que se ejecuta desde el año 2000, es decir desde hace 22 años, lo cual los hace razonables y con viabilidad para la ejecución de las modificaciones presupuestarias respectivas.

Adicionalmente, se identifican beneficios en cuanto a su contribución de mejorar la labor de fiscalización de 342 consejeros regionales que representan a 195 provincias⁸⁸, además de los concejos municipales de las 1890 municipalidades existentes, denotados en la adquisición de material logístico para efectuar las actividades correspondientes como el aseguramiento de los costos de transporte, especialmente en aquellos gobiernos regionales y locales en cuyas circunscripciones territoriales se encuentren en zonas predominantemente rurales, de difícil acceso y con población que requiere de una mejor intervención de sus autoridades para cerrar las diversas brechas de necesidades básicas, económicas y de infraestructura que involucran.

Por otro lado, se debe mencionar que la conjunción de a) la predictibilidad de los recursos a ser asignados; b) una mayor cobertura de la capacidad fiscalizadora; c) la implementación de la capacitación y retroalimentación por parte de Contraloría General de la República; y, d) la aplicación de un sistema de rendición de cuentas para las misma, de acuerdo a la Ley 31433, podría conllevar a reducir los casos de corrupción de funcionarios y autoridades como el perjuicio extrapolado de la ejecución presupuestal en el caso de los Gobiernos Regionales, que en los años 2019 y 2020 fueron de S/ 4,065.7 y S/ 5,762.8 Millones, respectivamente, siendo su incidencia entre el 13 y 14% del gasto devengado. En el caso de los gobiernos locales, este mismo perjuicio alcanzó en el 2020 S/ 4,716.2, siendo su incidencia en el 17% del gasto devengado.

X. VINCULACION DON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

En cuanto a su relación con el Acuerdo Nacional, esta refiere a las siguientes políticas de Estado:

Quinta: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva

⁸⁸ No se incluye en el cálculo el régimen especial de Lima Metropolitana

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

nacional y procedimientos transparentes.

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

Vigésimo Cuarta: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

XI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los **Proyectos de Ley 1450/2021-GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR**, con el siguiente texto:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE ASEGURA FINANCIAMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES Y CONCEJOS MUNICIPALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto asegurar el financiamiento a los consejos regionales y concejos municipales para fortalecer sus capacidades de fiscalización de conformidad con las atribuciones que le son propias conforme con la Constitución y las leyes orgánicas en la materia.

Artículo 2. Modificación del literal k) del artículo 15, de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se modifica el literal k del artículo 15, de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales en los siguientes términos:

"Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

[...]

k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, en el **Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del gobierno regional, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario**, que proporcionen al consejo regional la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios **para el ejercicio de sus actividades de fiscalización.**

[...]

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

Artículo 3. Modificación del numeral 22 del artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Se modifica el numeral 22 del artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de los Municipidades en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 9.- ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Corresponde al concejo municipal:

[...]

22. Fiscalizar la gestión pública de la municipalidad. Para tal efecto, en el **Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de la municipalidad, se incorporan los recursos, según clasificador presupuestario**, que proporcionen al concejo municipal la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios **para el ejercicio de sus actividades de fiscalización.**

[...]

Artículo 4. Modificación de la disposición complementaria final de la Ley 31433

Se modifica la primera disposición complementaria final de la Ley 31433, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respecto a las atribuciones y responsabilidades de concejos municipales y consejos regionales, para fortalecer el ejercicio de su función de fiscalización, en los siguientes términos:

"PRIMERA. Recursos para fortalecer la función de fiscalización de concejos municipales y consejos regionales.

Los recursos presupuestales destinados a concejos municipales y consejos regionales, a los que se refiere el numeral 22 del artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y el literal k del artículo 15 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se regulan de la siguiente manera:

- a) El monto de los recursos incorporados anualmente en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de las municipalidades no podrá ser inferior al uno por ciento (1%) ni superior al dos por ciento (2%) del presupuesto precedente de la suma de los montos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) e Impuestos Municipales pertenecientes a la fuente de financiamiento Recursos Determinados del pliego.

El registro de dicha información se vincula en una actividad presupuestal, que permita la identificación y el seguimiento de los recursos asignados para tal fin.

- b) El monto de los recursos incorporados anualmente en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de los gobiernos regionales, no podrá ser inferior al uno por ciento (1%) ni superior al dos por ciento (2%) del presupuesto precedente de la genérica de gasto "bienes y servicios", pertenecientes a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios del pliego.

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR, 1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la capacidad de fiscalización de los consejos regionales a través de su financiamiento.

El registro de dicha información se vincula en una actividad presupuestal, que permita la identificación y el seguimiento de los recursos asignados para tal fin.

- c) De requerirse la habilitación de mayores recursos, para asegurar el financiamiento de lo señalado en los literales literal a) y b), durante la fase de ejecución presupuestal, los gobiernos regionales y gobiernos locales quedan exceptuados, de las restricciones presupuestarias, a fin de realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, solo para habilitar recursos para la finalidad de la presente ley.
- d) Los consejos regionales y concejos municipales aprueban dentro del primer trimestre de cada año fiscal, el programa de acciones de fiscalización, con arreglo al monto asignado según los literales a) y b) y los procedimientos señalados en la normativa vigente.
- e) Los regidores municipales y consejeros regionales están obligados a presentar un balance semestral sobre el monto destinado al fortalecimiento de las labores de fiscalización que hubieran utilizado durante ese periodo. La presentación se realiza mediante el procedimiento que establezca la Contraloría General de la República

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Presupuesto del año fiscal 2023

Con la finalidad de asegurar la asignación de recursos a la función fiscalizadora objeto de la presente ley, exceptúese, para el año fiscal 2023, a los gobiernos regionales y gobiernos locales, a fin de realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, para asignar los montos mínimos señalados en los literales a) y b) de la Primera Disposición Complementaria Final.

Las modificaciones que se requieran, se realizan durante el primer trimestre del año fiscal 2023, bajo responsabilidad de titular.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones.
Lima, 12 de octubre de 2022



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 09:43:22-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 10:17:44-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 11:05:05-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 10:41:26-0500

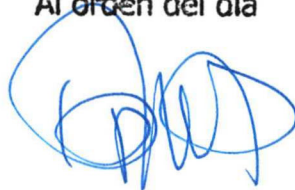


Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 11:39:13-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 24 de marzo de 2023

Al orden del día



.....
HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RECEIVED
SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN
24 MAR 2023
10:00 AM

Dictamen recaído en los proyectos de Ley 1450/2021- GR,
1636/2021-GR y 2466/2021-CR, que proponen modificar la Ley
Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de fortalecer la
capacidad de fiscalización de los consejos regionales a
través de su financiamiento.



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 13:07:43-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 12:42:58-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 13:23:31-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 15:19:54-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 16:07:33-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 16:39:52-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 17:43:48-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 16:10:22-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2022 16:54:27-0500



Firmado digitalmente por:
HERRERA MEDINA Noelia
Rosvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2022 11:46:20-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 17:20:49-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA FUEROS Jose
Alberto FTR 25542881 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/10/2022 17:28:18-0500