CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 17:16

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29029 LEY DE MANCOMUNIDAD MUNICIPAL, LEY N° 29332 LEY QUE CREA EL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1440 DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, PARA OTORGAR CELERIDAD Y MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa de la congresista **LADY MERCEDES CAMONES SORIANO**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú República y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 29029 LEY DE MANCOMUNIDAD MUNICIPAL, LEY N° 29332 LEY QUE CREA EL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL Y EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1440 DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

Articulo 1.- OBJETIVO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 29029 Ley de Mancomunidad Municipal, Ley N° 29332 Ley que Crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y El Decreto Legislativo N° 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para otorgar celeridad y mejorar la gestión de las mancomunidades municipales.

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 2 y los literales d) y e) del Artículo 5-A de la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Definición de la Mancomunidad Municipal

La mancomunidad municipal es una entidad pública perteneciente al nivel local, que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos (2) o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y la mejora de la calidad de los servicios a los ciudadanos.

La mancomunidad municipal es pliego presupuestal, cumple con todas las fases del proceso presupuestario y se sujeta a los sistemas administrativos del Estado y se encuentran bajo el sistema nacional de control a cargo de la Contraloría General de la Republica. Las mancomunidades municipales no son un nivel de gobierno,

Artículo 5-A.- Fuentes de ingresos, aportes y presupuesto

El funcionamiento de la mancomunidad municipal se puede financiar con las siguientes fuentes de ingresos:

(...)

d) Las transferencias financieras de pliegos del gobierno nacional, para la ejecución de proyectos de inversión pública, incluidos los estudios de preinversión y definitivos, a ejecutarse en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; **se asignan directamente a las mancomunidades municipales**.

e) Recursos provenientes de fondos de los sectores del gobierno nacional, **se asignan directamente a las mancomunidades municipales**.

(...)"

Artículo 3. – Incorporar el Artículo 5-D en la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, en los siguientes términos:

Artículo 5-D.- Instrumentos de gestión

La mancomunidad municipal cuenta con instrumentos de gestión, los que corresponden a toda entidad pública: Reglamento de Organización y Funciones, Manual de Organización y Funciones, el Cuadro Nominativo de Personal y Presupuesto Analítico de Personal, que se implementara progresivamente y otros instrumentos que resulten pertinentes.

Artículo 4. - Modifíquese el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

"Artículo 1.- Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

"1.1. Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objetivos: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres, vii) **Fomentar la gestión conjunta de servicios y la ejecución de obras en las mancomunidades municipales.**

Artículo 5. - Modifíquese el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

"Artículo 4.- Fases del Ciclo de Inversión

4.1 El Ciclo de Inversión tiene las fases siguientes:

a) Programación Multianual de Inversiones: Consiste en un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección tri-anual, como mínimo, tomando en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual está a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y **mancomunidades regionales y mancomunidades municipales**."

(...)

Artículo 6. – Incorpórese el literal 10 al numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

"Artículo 3. Ámbito de aplicación

3.1 El Decreto Legislativo es de aplicación a las siguientes Entidades del Sector Público:

(…)

10. Mancomunidades regionales y mancomunidades municipales.

(…)"

Lima 13 de marzo 2024

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 15:23:13-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2024 16:58:35-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 15:23:04-0500

Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 16:01:10-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 16:04:09-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 16:22:09-0500

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 16:53:46-0500

Firmado digitalmente por: CHIABRA LEÓN Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 17:06:22-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2024 16:25:19-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7315/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, y**
2. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

LAS MANCOMUNIDADES EN EL PERÚ[1]

Las Las mancomunidades representan entidades estatales dedicadas a la ejecución de proyectos de inversión pública y la provisión de servicios públicos. Se dividen en dos categorías: las regionales, resultado de acuerdos entre dos o más gobiernos regionales, y las municipales, establecidas mediante acuerdos entre dos o más municipios. Actualmente, existen cinco mancomunidades regionales y 209 municipales, todas debidamente registradas en el registro oficial.

Estas entidades se consideran espacios prioritarios para la implementación de acciones que trascienden las jurisdicciones individuales, como la construcción de caminos vecinales, infraestructura de riego, servicios como seguridad ciudadana, desarrollo turístico, saneamiento, limpieza pública y gestión ambiental, entre otros. Las mancomunidades tienen acceso a recursos provenientes de diversas entidades públicas y privadas, y pueden suscribir convenios de cooperación interinstitucional. Además, están autorizadas a formular y ejecutar proyectos de inversión pública de impacto, contribuyendo así a mejorar la calidad del gasto mediante la priorización de inversiones con mayor impacto y cobertura para la población.

Tanto las mancomunidades regionales como municipales cuentan con órganos de gobierno, como consejos directivos o comités ejecutivos, encargados de aprobar planes estratégicos, presupuestos y supervisar la gestión. Además, disponen de equipos técnicos liderados por un gerente general o un director ejecutivo, responsables de la elaboración y gestión de los proyectos de inversión pública.

La Secretaría de Descentralización, como parte del Viceministerio de Gobernanza Territorial, desempeña un papel crucial en el fortalecimiento de la descentralización gubernamental. Esta entidad se encarga de articular, promover y optimizar la intervención de los tres niveles de gobierno en los

1 https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/79369-pcm-mancomunidades-regionales-y-municipales-reciben-apoyo-para-la-ejecucion-de-proyecto-en-beneficio-de-su-poblacion

territorios, aprovechando las economías de escala y las ventajas que ofrece la asociatividad de los gobiernos regionales y locales, incluyendo las mancomunidades. Asimismo, la Secretaría de Descentralización es responsable del registro oficial de las mancomunidades y brinda asistencia para la obtención de codificaciones presupuestarias ante el Ministerio de Economía y Finanzas, facilitando así la gestión financiera de estas entidades.

Cuenta con un marco normativo tales como:

✓ La Ley N° 29029, también conocida como la Ley de la Mancomunidad Municipal, ha sido objeto de modificaciones a través del Decreto Legislativo N° 1445, mediante el cual se han introducido precisiones importantes sobre diversos aspectos relacionados con la condición jurídica de las mancomunidades municipales, los procedimientos formales para las contribuciones por parte de las municipalidades y la implementación de los sistemas administrativos del Estado, entre otros aspectos relevantes.

✓ Por otra parte, mediante el Decreto Supremo N° 021-2020-PCM se ha aprobado el Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, el cual desarrolla diferentes aspectos, tales como: a) los pasos necesarios para la constitución de estas entidades colaborativas; b) la estructura orgánica básica que deben seguir; c) el procedimiento para la delegación de competencias y funciones; d) el régimen de provisión de personal; y e) las directrices para la aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública en proyectos conjuntos.

✓ Asimismo, la Resolución N° 009-2021-PCM/SD ha sido emitida para aprobar el Reglamento del Registro de Mancomunidades Municipales, estableciendo así un marco normativo específico para regular y registrar estas colaboraciones a nivel municipal.

Registro de Mancomunidades Municipales

El Registro de Mancomunidades Municipales, a cargo de la Secretaría de Descentralización, cuenta con 209 mancomunidades municipales inscritas y la Ley vigente establece los siguientes incentivos:

a) Las municipalidades provinciales convocan al presupuesto participativo provincial a las mancomunidades municipales de su ámbito territorial, para el financiamiento de proyectos de inversión pública, incluidos estudios de preinversión y definitivos.

b) Los gobiernos regionales convocan al presupuesto participativo regional a las mancomunidades municipales de su ámbito territorial, para el financiamiento de proyectos de inversión pública, incluidos estudios de preinversión y definitivos.

c) Las mancomunidades municipales acceden a recursos del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FDT (antes FONIPREL).

d) Las mancomunidades municipales podrán participar en otros fondos de inversión públicos o privados, para el financiamiento de sus proyectos de inversión.

e) Las mancomunidades municipales que requieren asistencia técnica y desarrollo de capacidades por parte de las universidades públicas del departamento, para resolver problemas técnicos o desarrollar proyectos técnicos y productivos, reciben el apoyo de dichas universidades, el cual será financiado por el ingreso que perciben producto de la regalía minera y del canon.

f) La Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR formulará anualmente planes de capacitación especializados para las mancomunidades municipales.

g) Las mancomunidades municipales podrán contar con la asistencia técnica de la Agencia Regional de Desarrollo, gobiernos regionales o municipalidades provinciales para la formulación de sus proyectos.

h) Por acuerdo del Consejo Directivo, las mancomunidades municipales pueden ejecutar proyectos de inversión incluidos en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE) con participación del sector privado, siguiendo el marco de la Ley N° 29230 y su Reglamento[2].

---

[2] Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado

"Artículo 4.- Convenios de inversión pública regional y local

Autorizase a los gobiernos regionales y/o locales a firmar convenios de inversión pública regional y local con las empresas seleccionadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la presente Ley, para financiar y/o ejecutar uno o más proyectos de inversión en el marco de lo establecido en el artículo 2 de la presente Ley.

Dicha autorización incluye a las mancomunidades municipales y mancomunidades regionales, para proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal e interdepartamental, respectivamente.

Con excepción del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, ahora denominado Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (FIDT), otros incentivos no han demostrado ser efectivos para garantizar la viabilidad de la gestión de las mancomunidades municipales. Es necesario identificar incentivos más impactantes que fomenten un funcionamiento efectivo, especialmente dirigidos hacia la provisión de servicios públicos locales.

Estos incentivos parecen ser solo afirmaciones si no van acompañados de disposiciones normativas que contribuyan a asegurar la sostenibilidad de la gestión de la entidad.

II. FUNCIONAMIENTO DE MANCOMUNIDADES MUNICIPALES

INCORPORACIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES A LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO

A. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

La Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas ha promulgado la Resolución Directoral N° 001-2019-EF/63.01, la cual aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Esta directiva incluye, como parte de sus anexos, los formatos necesarios para la adscripción de una mancomunidad municipal al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, reconociendo así a la mancomunidad municipal como Unidad Formuladora (UF) y Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI).

Asimismo, por decisión del Consejo Directivo de una de las municipalidades integrantes, a través de su Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), se le asigna la responsabilidad de la programación multianual de inversiones de la mancomunidad municipal.

Bajo este marco normativo, un total de 101 mancomunidades municipales han sido registradas en el Banco de Inversiones.

(...)

B. Sistema Nacional de Presupuesto Público

Con el Código SIAF las mancomunidades municipales podrán gestionar su presupuesto, cumpliendo para ello con todas las fases del presupuesto público, y recibir aportes desde las municipalidades que la forman y de otras entidades públicas y privadas.

Se han incorporado ***70 mancomunidades municipales*** al SIAF a la fecha.

Tabla 01: Mancomunidades Municipales en Sistemas Administrativos

MM Inscritas	209
MM en Invierte	101
MM en el SIAF	70

Fuente: MEF y SD-PCM

70 mancomunidades municipales han logrado cumplir con el trámite de adscripción al Sistema Nacional del Presupuesto ([3]), con dificultad y falta de asistencia técnica e información del parte del MEF, a lo que se suma la demora en la respuesta.

Ejecución presupuestal

Desde el año 2012 las mancomunidades municipales empezaron a gestionar su código presupuestal ante la Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En el año 2012, 20 mancomunidades municipales obtuvieron su codificación presupuestal y solo 13 ejecutaron recursos; en el año 2016, 47 ya tenían codificación presupuestal y solo 29 ejecutaron recursos; en el año 2017, 54 tenían código presupuestal y 24 ejecutaron recursos; para el año 2018, de un total de 56 con código presupuestal, solo 20 ejecutaron recursos; en el 2022, 70 tenían código presupuestal y 21 ejecutaron recursos.

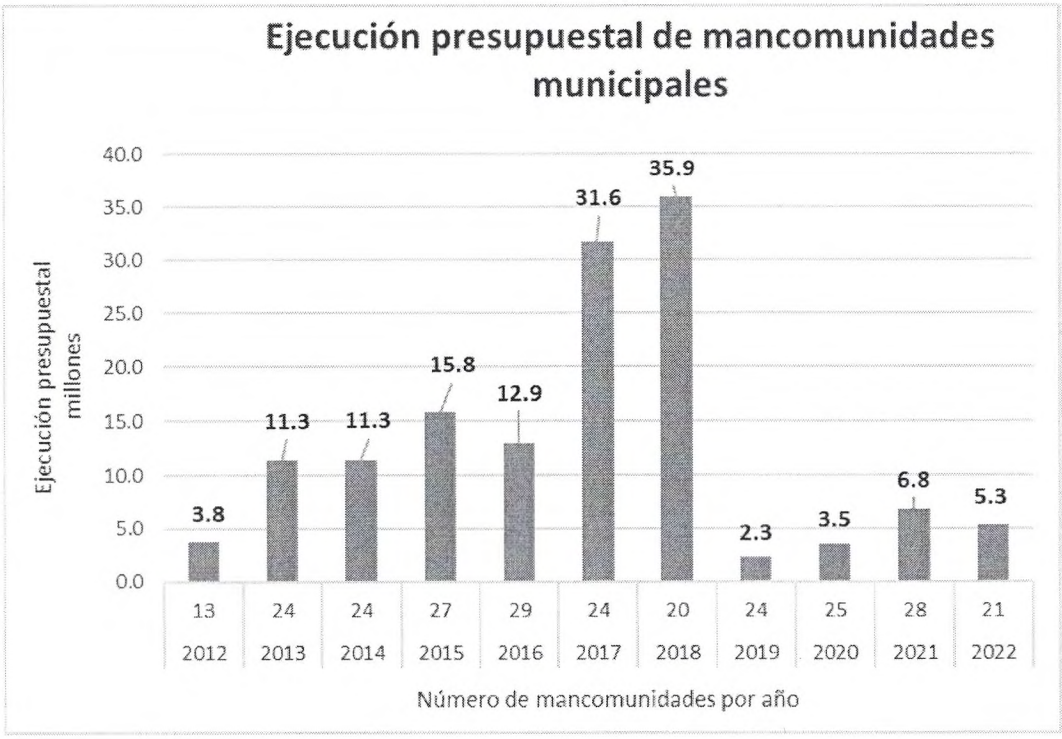
[3] La Dirección General del Presupuesto Público exige la presentación de los siguientes documentos para la generación de código presupuestal: i) Resolución de SD de inscripción, ii) Informe de actividades o plan operativo anual, iii) Acuerdos de concejo para transferencias financieras y iv) reporte de consulta amigable de cada municipalidad, donde conste el aporte.

Desde el 2012 al 2022, la ejecución presupuestal de mancomunidades municipales ha sido de poca magnitud, advirtiéndose lo siguiente:

i) Se han ejecutado en total 140 millones

ii) 109 millones han sido destinados a la adquisición de activos no financieros, un 78 % de la ejecución total.

Son escasos recursos asignados para proyectos de inversión



Fuente: MEF

Actividad en el Registro de Mancomunidades Municipales

Entre los años 2008 y 2022, un total de 209 mancomunidades municipales fueron registradas en el Registro de Mancomunidades Municipales.

De estas 209 mancomunidades municipales registradas, se observa que 87 entidades no han llevado a cabo trámites ante el Registro de Mancomunidades Municipales desde diciembre de 2014. Esto implica que no se han realizado modificaciones a los actos inscritos, especialmente en lo que respecta a la elección del presidente del Consejo Directivo. Al parecer, estas entidades no han cumplido con el proceso de elección o, al

menos, no han inscrito dicha elección dentro del plazo establecido en el Estatuto.

Mancomunidades municipales con recursos asignados en el FONIPREL

El principal estímulo para el funcionamiento de las mancomunidades municipales ha sido la asignación de recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Desde su establecimiento en 2008, se han destinado recursos para la cofinanciación de estudios y la implementación de proyectos, aunque en una cantidad limitada de propuestas seleccionadas y con montos poco destacados.

Los resultados para convenios de cofinanciamiento suscritos con mancomunidades municipales en el FONIPREL:

i) 25 mancomunidades municipales han suscrito convenios
ii) 24 convenios corresponden a elaboración de estudios
iii) 08 convenios corresponden a ejecución de proyectos
iv) El monto total cofinanciado y ejecutado es de S/ **26,264,842.02**

Tabla 02: N° de Convenios de Mancomunidades Municipales en el FONIPREL

Convocatoria	N° mm	N° Convenios Estudios	N° Convenios Proyectos	Cofinanciamiento FONIPREL S/
2008	2	1	1	1,520,346.00
2009	1		1	2,236,825.00
2011	2	2		940,398.45
2012	1	1		151,854.00
2013	5	2	5	8,306,927.41
2014	12	16	1	12,769,473.16
2015	2	2		339,018.00
Total	**25**	**24**	**8**	**26,264,842.02**

Fuente: MEF, Elaboración: SD

Es de precisar, que en la última convocatoria 2017-II, se seleccionaron cinco propuestas de mancomunidades municipales para la elaboración de estudios, por un monto total de S/ 886,320.00.

Dichas propuestas se describen en la siguiente tabla:

Tabla 03

Mancomunidades municipales en la Convocatoria FONIPREL 2017-II

ENTIDAD	NOMBRE PROPUESTA	COFINANCIAMIENTO
Mancomunidad Municipal Vraem del Norte-Norvraem	"Mejoramiento y Ampliación del Servicio de Limpieza Pública en los Distritos de Mazamari y Río Tambo, Provincia de Satipo, Región Junín".	S/. 114,239.00
Mancomunidad Municipal de Yacus	Mejoramiento y Ampliación del Servicio de Limpieza Publica en los Distritos de Huertas, Julcan, Masma Chicche, Molinos y San Pedro De Chunan de la Mancomunidad Municipal del Yacus, Provincia de Jauja-Junin	S/. 251,688.00
Mancomunidad Municipal de la Cuenca de Wankawanka y la Meseta de Parinacochas	Mejoramientodel Camino Vecinal San Francisco de Ravacayco Pacapausa Upahuacho Provincia de Parinacochas - Ayacucho	S/. 196,774.00
Mancomunidad Municipal Paraccay Mayu	Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Educación Primaria en las Instituciones Educativas N° 54578 Chirirque y N° 54412 Checyapa, en los Distritos de Santa Rosa y Pataypampa de la Mancomunidad Municipal Paraccay Mayu - Provincia de Grau - Region Apurímac	S/. 66,273.00
Mancomunidad de Las Cabezadas del Sur de Lucanas Ayacucho Mansurla	Mejoramiento de los Servicios de Educación en las Instituciones Educativas de Nivel Inicial N°153, 258, 248, 255, 163, 166, 199, 210 y 205 de la Mancomunidad Municipal de Las Cabezadas de Sur de Ayacucho - Mansurla	S/. 257,346.00
	Total	**S/. 886,320.00**

Fuente MEF-2018

Mancomunidades municipales con mayor ejecución presupuestal

Dada la diversidad en el funcionamiento de las mancomunidades municipales en nuestro país, podemos citar algunos casos, los que tienen mayor ejecución presupuestal en los últimos años:

Mancomunidad Municipal	Integrantes	Objeto	Ejecución de recursos
Mancomunidad Municipal de la Cuenca Sur Central de Aymaraes - CUSCA	Municipalidades Distritales: Capaya, Colcabamba, Ihuayllo, Soraya y Toraya de la Provincia de Aymaraes, en el Departamento de Apurímac	a) Fomento de la cultura, el turismo sostenible, la inversión privada, el empleo y la competitividad productiva, b) Defensa y promoción de derechos ciudadanos, c) Participación en la gestión de los servicios públicos de educación y salud, d) Protección y conservación del ambiente, e) Construcción, ampliación y mejoramiento de redes viales, sistemas de riego y de electrificación rural; y de infraestructura y equipamiento, en instituciones educativas y de salud, y f) Promoción de la ejecución de proyectos en materia de electrificación urbana y de telecomunicaciones	S/ 1 452 473.25, en proyecto de agua y saneamiento. (2008)
Mancomunidad Municipal Salhuana	Municipalidades Distritales: Marías de la Provincia de Dos de Mayo, y Jacas Chico de la Provincia de Yarowilca, y la Municipalidad Provincial de Yarowilca, en el Departamento de Huánuco	a) Construcción y mejoramiento de infraestructura vial, y b) Establecer alianzas estratégicas para la promoción de proyectos prioritarios	S/ 7 339 017.00, en proyecto de infraestructura vial. (2012)
Mancomunidad Municipal del Valle La Leche	Municipalidades Distritales de Illimo, Jayanca, Mochumí, Mórrope, Pacora y Túcume, en la Provincia y Departamento de Lambayeque	a) Construcción y mejoramiento de infraestructura social y económica básica, b) Fomento de la inversión privada, del empleo y la competitividad productiva, c) Promoción de la participación vecinal en el desarrollo local, d) Protección y conservación del ambiente, considerando el enfoque de Gestión de Riesgos de Desastres, y e) Promoción del turismo sostenible y la cultura	- S/ 803 140.45, en estudio para proyecto en infraestructura de riego. (2012) - S/ 5 119 956, en proyecto en infraestructura vial. (2014)
Mancomunidad Municipal Tallán	Municipalidades Distritales de Castilla, Catacaos, Cura Mori, El Tallán, La Arena, La Unión y Tambo Grande, de la Provincia y Departamento d Piura	a) Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura vial, b) Prestación del servicio de limpieza pública, c) Prestación del servicio de saneamiento (agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas) y d) Promover la participación vecinal y la seguridad ciudadana en el desarrollo local	- S/ 2 638 676, en proyecto de infraestructura de riego. (2014) - S/ 44 132, en estudio de infraestructura vial. (2014)
Mancomunidad Municipal de la Amazonía de Puno	Municipalidades Distritales de Alto Inambari, San Juan del Oro, San Pedro de Putina Punco, Quiaca y Yanahuaya de la Provincia de Sandia, y Sina de la Provincia de San Antonio de Putina, en el Departamento de Puno.	a) Servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe rural y urbano, b) Mantenimiento de carreteras y caminos vecinales, c) Apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial y organizaciones de productores en la jurisdicción, construcción y equipamiento de infraestructura educativa.	- S/ 9 969 636, en proyecto de infraestructura educativa. (2014)
Mancomunidad Municipal Lima Sur	Municipalidades Distritales de Cieneguilla, Lurín, Pachacámac, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, y Municipalidad Metropolitana de Lima	a) Promover el desarrollo económico local, b) Diseño y ejecución de proyectos de infraestructura vial y ordenamiento urbano, c) Fomentar la prestación eficiente del servicio de seguridad ciudadana y d) Formulación e implementación de proyectos de gestión ambiental	- S/ 42 356 307, en proyecto de infraestructura vial (2017 - 2018) (**)

Fuente: SD-PCM, MEF

Para este conjunto de entidades con una alta ejecución presupuestaria, es notable que todas están activas en el Registro de Mancomunidades Municipales y operan con un equipo de trabajo reducido. Sus metas se centran exclusivamente en la ejecución de proyectos de inversión.

Análisis de la gestión de las mancomunidades municipales

La información exhaustiva sobre el funcionamiento de las mancomunidades municipales en el país es limitada. Sin embargo, podemos destacar dos variables clave para evaluar su gestión: la ejecución presupuestaria y su actividad en el Registro de Mancomunidades Municipales.

En resumen, durante este periodo inicial de gestión desde la aprobación del Reglamento de la Ley en abril de 2010, se han observado varios problemas:

1. Baja ejecución de recursos, principalmente destinados a proyectos.
2. La falta de financiamiento directo desde el gobierno central como incentivo para fortalecer la gestión de las mancomunidades, a diferencia de otros países como España. Además, existe una carencia de regulación como pliego presupuestal.
3. Dificultades en el proceso de adscripción al Sistema Nacional de Presupuesto Público.
4. Limitaciones para contratar personal o servicios administrativos debido a la falta de recursos disponibles por parte de las municipalidades para transferir a las mancomunidades municipales.
5. Los incentivos establecidos en la Ley, a excepción del FONIPREL, no han sido efectivos para garantizar la sostenibilidad de la gestión de las mancomunidades municipales.
6. Falta de un modelo de gestión de servicios públicos y escasez de resultados impactantes, en contraste con otros países como España.
7. Las autoridades locales no han aprovechado plenamente las oportunidades ofrecidas por el marco legal vigente, ya sea debido a un conocimiento insuficiente o a la falta de voluntad para ejecutar proyectos de manera conjunta.
8. Los funcionarios municipales y de otros sectores tienen un conocimiento limitado sobre el alcance de la gestión de las mancomunidades municipales.
9. Los Ministerios con competencias compartidas no ejercen su liderazgo, especialmente en el apoyo al ejercicio de las funciones descentralizadas.

10. Los cambios en la gestión municipal representan un desafío significativo; las nuevas autoridades tienden a menospreciar la gestión anterior, lo que puede conducir a la inactividad de la mancomunidad municipal.

Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 29029 Ley de Mancomunidad Municipal, Ley N° 29332 Ley que Crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y El Decreto Legislativo N° 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, para otorgar celeridad y mejorar la gestión de las mancomunidades municipales.

Esta modificación de leyes generara la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal y la complementación de capacidades institucionales de dos o más municipalidades para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la prestación de servicios de responsabilidad municipal,

Se busca también que el presente proyecto de ley permita establecer disposiciones orientadas a fortalecer la gestión de las mancomunidades municipales, identificando incentivos viables, permitiendo su acceso a fuentes de financiamiento y regulando la aplicación de los sistemas administrativos del Estado, atendiendo a su naturaleza.

Este modelo de gestión deberá orientarse a la prestación de servicios públicos locales de calidad y de alto impacto, con autonomía administrativa.

III. DISPOSICIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS MANCOMUNIDADES MUNICIPALES.

Corresponde fortalecer las mancomunidades por ello se debe emitir una normativa que permita la promoción de la gestión de las mancomunidades municipales, entre otros aspectos.

Podemos indicar que el proceso de constitución y elaboración de instrumentos de gestión seria de suma importancia ya que tiene la finalidad de asegurar un efectivo funcionamiento, se propone establecer las siguientes reglas de organización e instrumentos de gestión:

3.1 RECONOCIMIENTO LEGAL DE PLIEGO PRESUPUESTAL

En la actualidad, no existe una disposición legal que regule específicamente la situación presupuestaria de las mancomunidades municipales. Solo se menciona que estas entidades están sujetas al Sistema Nacional de Presupuesto y otros sistemas administrativos estatales.

Se hace referencia a la condición de las mancomunidades municipales como entidades de tratamiento especial en el artículo 23 del Reglamento de la Ley, lo cual no se ajusta al marco normativo del Sistema Nacional de Presupuesto. El Decreto Legislativo N° 1440, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, no aborda la regulación sobre entidades de tratamiento especial.

Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas ha asignado la codificación presupuestal a 70 mancomunidades municipales que cumplen con todos los requisitos del presupuesto público, incluyendo el registro en el Sistema de Administración Financiera (SIAF) y la ejecución de recursos.

La falta de asignación de un pliego presupuestal, entre otros factores, conlleva a un tratamiento diferenciado en la gestión de los recursos. Por ejemplo, los recursos asignados para proyectos seleccionados en el FONIPREL se transfieren al gobierno local cuyo alcalde ejerce la presidencia de la mancomunidad, quien a su vez debe transferirlos a la mancomunidad municipal para su ejecución.

Recientemente, en el marco del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial, no se menciona una regla específica para la transferencia de recursos a las mancomunidades municipales. Solo se indica que los recursos se transfieren a la municipalidad que presenta la propuesta de estudio o ejecución de inversión en representación de la mancomunidad municipal.

Se considera necesario que las mancomunidades municipales sean reconocidas expresamente como pliegos presupuestales, ya que necesitan acceder a recursos de otros fondos de inversión o transferencias aprobadas por el gobierno nacional.

Para lograr esto, se propone modificar el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley para establecer que las mancomunidades municipales son entidades públicas con la condición de pliegos presupuestales. Además, se sugiere incorporar en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440 la mención del ámbito de aplicación de esta ley a las mancomunidades regionales y municipales.

3.2 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

El reconocimiento de la mancomunidad municipal como una entidad pública, establecido en la Ley vigente, requiere la regulación de su estructura organizativa y las responsabilidades de gestión. Se aclara que la mancomunidad municipal no constituye un nivel de gobierno separado, sino que está dentro del ámbito del gobierno local, adaptándose a las necesidades y capacidades económicas y financieras de la misma. Por lo tanto, se busca establecer gradualmente órganos de línea, administración interna y unidades orgánicas mediante instrumentos de gestión.

Esta posibilidad de crear nuevos órganos se ajusta a los niveles organizativos definidos para las entidades públicas, siguiendo los Lineamientos de Organización del Estado aprobados mediante Decreto Supremo Nº 054-2018-PCM. En línea con la propuesta de asignar la condición de pliego presupuestal y establecer una estructura orgánica básica, se busca la aprobación de instrumentos de gestión que regulen las operaciones, funciones y responsabilidades de los funcionarios y servidores de la entidad.

Se sugiere la incorporación del artículo 5-D para indicar que la mancomunidad debe contar con los instrumentos de gestión necesarios, como cualquier entidad pública, incluyendo el Reglamento de Organización y Funciones, el Manual de Organización y Funciones, el Cuadro Nominativo de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal, los cuales deben implementarse progresivamente. Además, se contempla la posibilidad de otros instrumentos pertinentes. Esta regulación administrativa interna facilitará una gestión eficiente.

3.3 INCENTIVOS:

Una de las deficiencias del conjunto de normativas que rigen el funcionamiento de las mancomunidades municipales es la ausencia de un incentivo que garantice la sostenibilidad de su gestión.

Por esta razón, se ve como crucial la inclusión de un objetivo en el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, que promueva la colaboración en la gestión de servicios y la realización de obras en las mancomunidades municipales.

3.4 PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES POR LA MANCOMUNIDAD MUNICIPAL:

La mancomunidad municipal tiene autonomía administrativa y en la disposición de sus recursos, en el marco de las competencias y funciones que le sean delegadas para la prestación de servicios y la ejecución de inversiones públicas, según se establece en el numeral 3.5 del Artículo 3 del Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2020-PCM, Actualmente, la programación multianual de inversiones se hace en una de las municipalidades que conforman la mancomunidad municipal; hecho que desnaturaliza la condición de entidad pública y la autonomía administrativa de una mancomunidad municipal

Existe mucha confusión y trámites adicionales que afectan la eficiencia de la gestión de una mancomunidad municipal, el hecho que una municipalidad realice la programación multianual de inversiones de una mancomunidad municipal en una misma municipalidad le resta independencia, lo cual difiere con el concepto que la mancomunidad municipal por definición legal es una entidad pública con personería jurídica de derecho público que presta servicios y ejecuta inversiones, por tanto la programación multianual de inversiones la debe realizar la propia mancomunidad municipal.

Para dicho fin se debe incorporar de manera expresa en el Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que la programación multianual de inversiones también deben realizarla las mancomunidades regionales y mancomunidades municipales.

IV. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ningún mandato constitucional, por el contrario, la modificación de la Ley N° 29029 Ley de Mancomunidad Municipal, Ley N° 29332 Ley que Crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y El Decreto Legislativo N° 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, otorgará celeridad y mejorar la gestión de las mancomunidades municipales

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Uno de los beneficios más destacados de esta medida es que las mancomunidades municipales representan una experiencia valiosa que nos

permitirá dirigirnos hacia propuestas más cercanas, especialmente en la gestión de proyectos de inversión de gran impacto y alcance.

El fortalecimiento de la gestión de las mancomunidades municipales conllevará beneficios adicionales debido a las economías de escala, tanto en términos de costos administrativos como en la coordinación para aprovechar los recursos humanos, naturales e institucionales disponibles. Esto promoverá la competitividad productiva entre municipios en el ámbito territorial de estas entidades.

La aprobación del presente Proyecto de Ley, que busca promover la gestión de las mancomunidades municipales, no generará gastos adicionales para el Estado. El financiamiento para la ejecución de proyectos y la prestación de servicios a cargo de las mancomunidades municipales provendrá principalmente de los recursos de las municipalidades que las integran

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta, se enmarca dentro del primer objetivo del Acuerdo Nacional, Democracia y Estado de Derecho, por ende; es compatible con las Políticas del Estado: 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú, literal (i) favorecerá el asociacionismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos.

En la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2023-2024, se enmarca dentro del objetivo III: Competitividad del País, Política de Estado 24. Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente, numeral 100. Modernización y Eficiencia de la Gestión del Estado y la Administración Pública