

AYUDAMEMORIA DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE PROPONEN MODIFICAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY ORGANICA DE GOBIERNOS REGIONALES

En su sesión del 3 de noviembre de 2003, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado aprobó el dictamen de los Proyectos de Ley N° 4827,5002, 5416, 5417, 5936, 5979, 6246,6361, 6441, 6455, 6769, 6870 y 7131/2002 – CR, así como los Proyectos de Ley N° 7694, 8247, 8296, 8534, 8595, 8672/2003 – CR, referidos a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En síntesis, las propuestas de modificación a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que hacían dichos proyectos de ley se pueden consignar del siguiente modo:

- a) Incorporación del inciso p) y modificación del inciso o), al numeral 1 del artículo 10, estableciendo como competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales la creación de subregiones.
- b) Incorporación del inciso j), en el numeral 2, del artículo 10°, estableciendo como competencia compartida, otras que se delegue o asigne conforme a ley.
- c) Modificación del artículo 11°, sobre estructura básica de los Gobiernos Regionales, con Consejo Regional y Presidencia Regional.
- d) Incorporación del inciso d) en el artículo 11 – A, estableciendo la vacancia de los miembros del Consejo de Coordinación Regional.
- e) Modificación del inciso i) del artículo 12, estableciendo que constituye competencia compartida la demarcación territorial dentro de la jurisdicción regional, con excepción de los límites internacionales.
- f) Adición del artículo 14 – A, estableciendo el régimen de quórum y votación en el Consejo Regional para instalación, funcionamiento y acuerdos.
- g) Modificación del artículo 15°, incisos g.1), h), i) y j), estableciendo reglas de mayoría calificada para determinadas atribuciones del Consejo Regional.
- h) Modificación del artículo 15°, inciso s), estableciendo la atribución del Consejo Regional de autorizar los viajes al exterior del Presidente y otros funcionarios regionales.
- i) Modificación del artículo 15°, inciso q), incluyendo la atención y a personas con discapacidad en el plan regional de desarrollo de capacidades humanas.
- j) Modificación del inciso b) del artículo 17°, estableciendo que los acuerdos constan en acta de la sesión.

- k) Modificación del artículo 21º, inciso p), numeral 5), incorporando políticas de apoyo a las personas con discapacidad en el plan de desarrollo de capacidades humanas.
- l) Incorporación del artículo 22 – A, creando una Secretaría Ejecutiva dentro de la Presidencia del Gobierno Regional.
- m) Modificación de los artículos 21º, inciso c), 23 y 26º, segundo párrafo, sobre Gerencia General, estableciendo que estará a cargo del Vicepresidente Regional, y cuyo nombramiento deja de ser atribución de la Presidencia.
- n) Modificación del artículo 30º e incorporación del artículo 30º – A, estableciéndose una serie de causales para la declaración de vacancia y regulando el procedimiento a seguirse.
- o) Incorporación del Capítulo VII, con los artículos 35º – A y 35º – B, creando el Consejo Nacional Regional como instancia de coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.
- p) Modificación del artículo 42º, estableciendo que las normas regionales, además de el Diario Oficial, deben publicarse en uno de los diarios de mayor circulación en la región.
- q) Modificación del artículo 49º, incluyendo la atención y a personas con discapacidad en el plan regional de desarrollo regional en materia de salud.
- r) Modificación del artículo 50º, disponiendo la reubicación de poblaciones en caso de contaminación ambiental, cuando el factor contaminante no pueda ser removido o eliminado.
- s) Incorporación del inciso i) en el artículo 56º, estableciendo la competencia de los Gobiernos Regionales para otorgar, regular, supervisar y controlar las placas de rodaje.
- t) Incorporación de una decimotercera disposición complementaria final, estableciendo la reestructuración de la deuda fiscal de las empresas de saneamiento, mediante su capitalización a favor de las regiones donde se encuentren.
- u) Modificación de la decimoquinta disposición final e incorporación de la decimosexta y decimoséptima disposiciones finales, estableciendo plazo perentorio para la elección de los miembros del Consejo de Coordinación Regional para el 2003 y un plazo perentorio de 45 días desde la instalación del Consejo Regional a partir del 2006.
- v) Derogación del Capítulo IV, del Título II, referido a las Gerencias Regionales, así como la duodécima disposición transitoria, referida a las direcciones regionales sectoriales. De igual modo se dispone que la Dirección Regional es el máximo cargo sectorial en la región, el cual tiene calidad de confianza y es nombrado por el Presidente Regional.

Contenido del Dictamen aprobado por la Comisión

En el dictamen, sólo se recogen algunas de las propuestas formuladas, incorporándoles algunas modificaciones y/o complementando las mismas. :Estas son:

- a) Incorpora el inciso d) en el artículo 11° – A, para regular las causales de reemplazo de representantes de la sociedad civil en el Consejo Regional. Se señalan 4 causales: incapacidad físico o mental permanente, condena por delito doloso, interdicción judicial o cualquier causa de ausencia temporal o permanente que imposibilite asistir a las sesiones del Consejo o a seguir representando a la sociedad civil.
- b) Incorpora el inciso c) al artículo 14°, estableciendo el régimen de votaciones en las sesiones del Consejo Regional. Se establece como regla general de mayoría simple para acuerdos, salvo que la ley exija un número mayor. Asimismo se establece como regla general para el quórum de instalación y funcionamiento, la mitad más uno del número de miembros hábiles.
- c) Modificación del artículo 15°, incorporando como atribución del Consejo Regional la autorización de viajes al exterior del Presidente y otros funcionarios regionales, así como la obligación de estos de presentar un informe escrito a su retorno.

Como fundamentos de estas propuestas, el dictamen expresa los siguientes:

- a) No existe norma expresa en la ley que señale cual es el número legal o hábil, ni sistema de votación que debe utilizarse en las sesiones del Consejo Regional para la toma de decisiones, instalación y funcionamiento o el quórum, existiendo un vacío legal al respecto. Se señala que la doctrina reconoce como regla general que los acuerdos deben ser tomados por mayoría simple, por lo que resulta conveniente que tal fórmula sea la que recoja la ley.
- b) La ley tampoco prevé el caso de reemplazo de los representantes de la sociedad civil que forman parte del Consejo de Coordinación Regional, vacío que debe ser llenado y regulado, para salvar cualquier impase que se pueda suscitar.
- c) El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno regional, por lo que dentro de sus atribuciones debe estar autorizar los viajes que realice el Presidente y otros funcionarios, como medio de fiscalización que garantice que los mismos sean con el fin de representar al gobierno regional y para beneficio de este, lo que evaluará el Consejo Regional.

Finalmente, en el dictamen se hace expresa mención a la opinión desfavorable respecto a varios de los proyectos presentados, que hizo llegar la Presidencia del Consejo de Ministros, , por lo que puede entenderse que la Comisión los hace suyos.

Entre los temas sobre los cuales hay opinión discrepante están los siguientes:

- a) La creación de una secretaría ejecutiva implica una duplicidad de funciones con el Gerente General, además de que no hay análisis costo beneficio, pues la creación del cargo irroga un gasto al Estado.
- b) Con relación a la demarcación territorial, por mandato constitucional –artículo 102º, inciso 7– es aprobado por el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Por las implicancias de carácter nacional su tratamiento esta organizado en un marco normativo –Ley 27783– que establece funciones, competencias, requisitos y procedimientos, por lo que el proyecto afecta la misma.
- c) No es necesario incluir una materia específica en los planes del Gobierno Regional, lo que no obsta que los contenga como cualquier otro tema de trascendencia como son los programas a favor de las personas con discapacidad.
- d) Al Vicepresidente no le corresponde asumir funciones de competencia del Gerente General, por lo que la eliminación de la atribución del Presidente Regional de nombrarlo y removerlo es improcedente.
- e) La creación de un Consejo Nacional Regional superpone funciones con el Consejo Nacional de Descentralización, previsto en la Ley de Bases de la Descentralización. Se omite también el análisis costo beneficio y de los requisitos del artículo 3º del Reglamento de la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- f) El nombramiento por concurso del director regional garantiza la selección de un funcionario ad – hoc, lo que desaparece si se permite que sea nombrado por el Presidente Regional, quien no tiene tal atribución conforme al artículo 14º.

Comentarios

a) Sobre las reglas de mayoría

La gran mayoría de las organizaciones –políticas, sociales, gremiales, etc. -- que existen, más aún cuando están premunidas de facultades de carácter legislativo, son deliberantes en su naturaleza y, por lo tanto, deben tener alguna manera de conducir sus asambleas y algunas reglas que gobiernen los procedimientos de éstas así como la forma de llegar a acuerdos.

Dentro de estas reglas están las llamadas reglas de mayoría, mediante las cuales se regulan los resultados de las votaciones. Una de estas reglas es la de la mayoría simple, según la cual el acuerdo o la norma se aprueba con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la asamblea. Esta norma va concordada con las reglas de quórum. La regla de la mayoría simple como regla general y la mayoría absoluta –sea legal o calificada– como regla especial, es un principio general de nuestro sistema jurídico.

Si bien es cierto nuestra Constitución no lo señala expresamente, al regular las situaciones en las que se debe aplicar la regla de la mayoría absoluta –como son los casos del nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo o la aprobación de leyes orgánicas–, implícitamente esta estableciendo que la regla general en la generalidad de los casos es la de la mayoría simple. Lo propio se puede decir de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Pero, además, hay dos normas importantes –el Reglamento del Congreso de la República y el Código Civil– que han consagrado la mayoría simple como regla general. En el primer caso se encuentra en el artículo 52º, penúltimo párrafo, que expresamente señala que “(...). *Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente*”. En el caso del Código Civil, la norma se encuentra en el Libro I, Sección Segunda, Título II, sobre asociaciones civiles, artículo 87º, que en su primer párrafo, in fine, señala que “(...). *Los acuerdos se adoptan con el voto de más de la mitad de los miembros concurrentes*”.

La base que fundamenta este sistema es el principio de que la democracia es el gobierno de la mayoría. Contrariamente a lo que podría pensarse, exigir una votación calificada impide que ello funciones, pues a mayor cantidad de votos requerida mayor preponderancia tendrán la minoría, que con menos cantidad de votos podría impedir la aprobación de acuerdos o hacer mayores exigencias para alcanzar la mayoría.

b) Sobre los viajes al exterior

El Perú es uno de los pocos países, por no decir casi el único, que exige constitucionalmente que el Presidente de la República solicite permiso al Congreso de la República para poder viajar al exterior, obligación que se exige desde la Constitución de 1979. En general, la obligación del mandatario es dar cuenta al Congreso de la República de la decisión de realizar el viaje, más no pedir la autorización. En otros casos la obligación de solicitar permiso sólo se da cuando el viaje excede de un plazo amplio establecido por la Constitución.

El fundamento que sustenta tal atribución es la función de control que tiene el Parlamento. Sin embargo, la función de control, de indudable importancia hoy en día, no puede significar interferencia de las funciones del Poder Ejecutivo. La representación exterior es una atribución exclusiva del Presidente de la República, representación que no puede hacerse si es que no tiene la atribución de decidir cuando y a donde viajar.

Ello no es incompatible con la función de control parlamentario, pues para ello se le da cuenta al mismo de la realización del viaje, desde cuyo momento podrá solicitar información, llamar al Presidente del Consejo de Ministros, o hacer efectiva la vacancia. Lo que no puede hacerse es confundir control con decisión. El control es siempre un acto ex post, pues siempre debe partir de una presunción de buena fe. Se presume que el funcionario viaja para realizar un acto propio de la función y no para beneficio personal.

Es evidente que la figura del permiso de viaje que se propone adicionar a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales proviene de la atribución constitucional que tiene el Congreso de la República, dado que aquel viene a ser, con limitaciones, el parlamento regional. Ahora, bien, dado el diseño legislativo de los Gobiernos Regionales, la incorporación de esta atribución va a generar ciertos conflictos de orden ético que no se suceden a nivel de Gobierno Nacional.

Y es que, a diferencia de lo que sucede entre el Legislativo y el Ejecutivo, en el Gobierno Regional, el Presidente y el Vicepresidente conforman el Consejo Regional, con derecho a voto, y el primero con derecho a presidir la sesión y a dirimir en las votaciones. Es claro que se va suscitar un conflicto de intereses que obviamente no obedece a la propuesta que se presenta, sino a un diseño que privilegió la función ejecutiva.

c) Sobre la declaración de vacancia

Aunque en estricto no se puede hablar de vacancia, puesto que los representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional no son funcionarios públicos, dado que la ley no le otorga ninguna de las atribuciones de estos, para el reemplazo de aquellos se aplican las mismas causales que los funcionarios públicos, dado que se tratan de situaciones generales que impiden a cualquier persona ejercer una actividad determinada y que obligan a su reemplazo. La única diferencia radicará en el procedimiento y la entidad encargada de decidir sobre la materia. Es claro que, aquellos que eligieron a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil son los competentes para decidir el reemplazo.

Páginas de interés

Consejo Nacional de Descentralización:

www.cnd.gob.pe

Proyecto de la sociedad civil:

www.participaperu.org.pe