

OFICIO N° 01264-2018-CG/DC

Jesús María, 29 de agosto de 2018

Señor Daniel Salaverry Villa Presidente del Congreso de la República Plaza Bolivar s/n - Palacio Legislativo Lima/Lima/Lima



ASUNTO : Proyecto de Ley que incorpora nuevas causales de vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales con motivo de sanciones impuestas por la Contraloría General de la República.

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Resolución de Contraloría N° 407-2018-CG del 3 de agosto de 2018 y en virtud de la facultad de iniciativa legislativa conferida a la Contraloría General de la República mediante el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con lo previsto en el literal h) del artículo 32 de la Ley N° 27785- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, así como, acorde con lo dispuesto en el artículo 74 del Reglamento del Congreso de la República.

En atención a ello, y conforme con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, elevo a su despacho el proyecto de ley que incorpora nuevas causales de vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales con motivo de sanciones impuestas por la Contraloría General de la República.

Al efecto, adjunto el referido proyecto de ley y su respectiva exposición de motivos, para su consideración y trámite correspondiente. Se adjunta dos (02) CD conteniendo la versión digital de nuestra propuesta.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración.

Atentamente,



Signature of Humberto Ramírez Trucíos, Vicecontralor de Integridad, Contralor General de la República (e)

for

Oficio N° 01264-2018-CG/DC

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres" "Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

187296-ATD RU 185156

LEY QUE INCORPORA NUEVAS CAUSALES DE VACANCIA Y SUSPENSIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES CON MOTIVO DE SANCIONES IMPUESTAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar nuevas causales de vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales con motivo de sanciones impuestas por la Contraloría General de la República, regulando las consecuencias jurídicas aplicables a los gobernadores regionales, vicegobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores que hayan sido objeto de sanción firme por responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control, mediante suspensión o inhabilitación.

Artículo 2°. Modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modifícase los artículos 15°, 30° y 31° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en los siguientes términos:

“Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

- (...)
- g. Declarar la vacancia y suspensión del Gobernador, Vicegobernador y Consejeros; ***excepto en los supuestos señalados en la presente ley***”.

“Artículo 30.- Vacancia

El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

(...)

- 6. Tener sanción firme de suspensión temporal o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República, siempre que el plazo de la sanción impuesta sea igual o mayor al periodo que le resta de su mandato.***

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para



el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

En el caso de la causal prevista en el inciso 6, la vacancia es declarada directamente por el Jurado Nacional de Elecciones, previa comunicación y remisión de copia certificada de la resolución de sanción por parte de la Contraloría General de la República. El Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia dentro de los diez (10) días hábiles de recibida la comunicación”.

(...)

“Artículo 31.- Suspensión del cargo

El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejero se suspende por:

(...)



- 4. Tener sanción firme de suspensión temporal o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República, cuyo plazo de la sanción impuesta sea menor al periodo que le resta de su mandato en el cargo.***

La suspensión es declarada en primera instancia por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por mayoría del número legal de miembros, por un período no mayor de ciento veinte (120) días en el caso de los numerales 1 y 2; y, en el caso del numeral 3 hasta que en el proceso penal no haya recurso pendiente de resolver y el proceso se encuentre con sentencia consentida o ejecutoriada. En todo caso, la suspensión no podrá exceder el plazo de la pena mínima prevista para el delito materia de sentencia. De ser absuelto en el proceso penal, el suspendido reasumirá el cargo; caso contrario, el Consejo Regional declarará su vacancia.

En el caso de la causal prevista en el inciso 4, la suspensión es declarada directamente por el Jurado Nacional de Elecciones, previa comunicación y remisión de copia certificada de la resolución de sanción por parte de la Contraloría General de la República. El Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia dentro de los diez (10) días hábiles de recibida la comunicación. La suspensión opera por el periodo que determine la sanción impuesta”.

(...)



H

H

Artículo 3°. Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase los artículos 9°, 22°, 23° y 25° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

“Artículo 9.- Atribuciones del concejo municipal

Corresponde al concejo municipal:

(...)

10. Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor; **excepto en los supuestos señalados en la presente ley”.**

“Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:



11. Tener sanción firme de suspensión temporal o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República, siempre que el plazo de la sanción impuesta sea igual o mayor al periodo que le resta de su mandato”.

(...)

“Artículo 23.- Procedimiento de declaración de vacancia del cargo de alcalde o regidor

La vacancia del cargo de alcalde o regidor, **en los casos de los numerales 1 al 10 del artículo 22 de la presente ley**, es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

En el caso de la causal de vacancia prevista en el inciso 11 del artículo 22 de la presente ley, la vacancia es declarada directamente por el Jurado Nacional de Elecciones, previa comunicación y remisión de copia certificada de la resolución de sanción por parte de la Contraloría General de la República. El Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia dentro de los diez (10) días hábiles de recibida la comunicación”.

(...)



“Artículo 25.- Suspensión del cargo

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

(...)

- 6. Tener sanción firme de suspensión temporal o inhabilitación para el ejercicio de la función pública, como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Contraloría General de la República, cuyo plazo de la sanción impuesta sea menor al periodo que le resta de su mandato en el cargo.**



Con excepción de la causal establecida en el numeral 2, una vez acordada la suspensión, se procederá de acuerdo a lo señalado en el artículo 24 de la presente Ley, según corresponda.

(...)

En el caso de la causal prevista en el inciso 6, la suspensión es declarada directamente por el Jurado Nacional de Elecciones, previa comunicación y remisión de copia certificada de la resolución de sanción por parte de la Contraloría General de la República. El Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia dentro de los diez (10) días hábiles de recibida la comunicación. La suspensión opera por el periodo que determine la sanción impuesta.

(...)

Artículo 4°. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".



6

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

La Contraloría General de la República tiene objetivos fundamentales plasmados en la carta magna, entre ellos, la supervisión de la legalidad del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control¹. En su calidad de ente rector del sistema nacional de control tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social².

El sistema nacional de control dirigido por la Contraloría General desarrolla su labor mediante acciones de control gubernamental, las cuales - en función al criterio de oportunidad - pueden clasificarse en previo, simultáneo o posterior. Para ejercer estas acciones se cuenta con la participación de las Oficinas de Control Institucional, las Sociedades de Auditoría externas, y la Contraloría General de la República a través de sus órganos especializados.

La acción de control gubernamental es definitivamente la herramienta esencial con la que cuenta el sistema nacional de control, a través de la cual se identifican actuaciones irregulares por parte de las Entidades sujetas a control y sus funcionarios y servidores públicos, en tal sentido, se proponen medidas para que estas conductas sean corregidas, asimismo, se determinan responsabilidades en la actuación de estos servidores, administrativa, civil o penal, la cual debe ser canalizada conforme a los procesos establecidos en las normas correspondientes.

Una grave deficiencia que siempre ha tenido el sistema nacional de control es que no contaba con la potestad para hacer efectivas las responsabilidades determinadas, situación que fue regularizada en el mes de diciembre del año 2010, con la promulgación de la Ley N° 29622, Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. La dación de esta norma estuvo justificada en la *"inobservancia recurrente en la implementación de las recomendaciones emanadas de las acciones de control que señalen responsabilidad administrativo funcional"*³, el cual no permite el deslinde de responsabilidad y la aplicación de las sanciones correspondientes.

¹ Artículo 82° de la Constitución Política del Perú

² Artículo 16° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

³ Congreso de la República. Dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría recaído en el Proyecto de Ley N° 4210/2010-CR de fecha 23.09.10. Página 5.



Según lo señalado en el Dictamen de la Comisión de Fiscalización y Contraloría que dio origen a la Ley N° 29622, a modo de ejemplo, de un total de 466 recomendaciones efectuadas por Contraloría entre los años 2001 al 2010, sólo el 34% culminaron sus procedimientos administrativos sancionadores, un 27.04% quedó en proceso de implementación y el resto quedó pendiente⁴.

Pese al avance normativo que otorgó mayores herramientas a la Contraloría General de la República para el ejercicio de sus funciones, aún seguían existiendo vacíos en la legislación para un adecuado control y determinación de responsabilidades en las que incurrieran los funcionarios y servidores a cargo del manejo de los recursos del Estado. Dentro de estos vacíos se observó que dentro de los principales funcionarios con responsabilidad administrativa funcional estaban las autoridades políticas regionales y locales.

Este vacío normativo fue parcialmente corregido a través de la Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del sistema nacional de control, que modificó el artículo 45° de la Ley N° 27785, incorporando a las autoridades regionales (gobernadores y consejeros regionales), así como a las autoridades locales (alcaldes provinciales, alcaldes distritales y regidores) dentro de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, sin embargo, quedó aún un vacío en la regulación de las consecuencias que tenían la aplicación de estas sanciones.



Justificación de la propuesta

Si bien actualmente la Contraloría General de la República cuenta con un marco normativo que incorpora dentro de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional a las autoridades políticas regionales y locales, es necesario regular claramente las consecuencias que generan sus sanciones, tanto la inhabilitación como la suspensión. Si bien es cierto la propuesta legislativa de fortalecimiento institucional planteada por este organismo superior del sistema nacional de control precisaba con claridad que las sanciones que aplicara a las autoridades regionales y locales generaban suspensión o vacancia del cargo⁵, la norma aprobada por el Parlamento no incorporó esta precisión.

Respecto a la posibilidad que las autoridades de los gobiernos regionales o locales puedan estar exentas de las sanciones que determine Contraloría, este organismo superior de control ya se ha manifestado y señalado que las autoridades de los gobiernos regionales y locales *"conforman instancias ejecutivas, no pasibles de*

Idem

Al respecto, el Proyecto de Ley N° 2041/2017-CGR planteaba el siguiente texto respecto de la responsabilidad administrativa funcional que determina Contraloría:

"La sanción impuesta a los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales, Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales, por la comisión de infracciones graves o muy graves, es causal de suspensión o vacancia. En estos casos, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública es causal de vacancia, y la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones es causal de suspensión en el cargo por el período correspondiente.



control político, que además se insertan con propiedad en el ámbito de la Administración Pública, estando, por ende, plenamente sometidas a los controles de carácter administrativo establecidos para cautelar el correcto uso de los bienes o recursos del Estado. La Primera Disposición Final de la Ley N° 27785, al momento que define la responsabilidad administrativa funcional, la describe como aquella en que incurren los servidores y funcionarios en el ejercicio de sus funciones, por desarrollar una gestión deficiente o negligente, o, por contravenir el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, supuestos ambos que - por no haber efectuado distinciones - permiten comprender a los Alcaldes, Regidores, Presidentes, Vicepresidentes y Consejeros de los Gobiernos Regionales” (...) especialmente en los casos en que las referidas autoridades poseen capacidad de decisión sobre la administración y disposición de bienes y recursos públicos, tal como ocurre en el caso de los Alcaldes y Presidentes de Gobiernos Regionales”⁶.

En el caso particular de las autoridades ejecutivas regionales y locales, es importante señalar que según lo informado por el Procurador Anticorrupción Amado Enco, la Procuraduría Anticorrupción identificó que a nivel nacional hay 2289 gobernadores regionales y alcaldes que se encuentran investigados por delitos de corrupción, según el siguiente detalle:

Autoridades investigadas	Cantidad
Gobernador o ex Gobernador	99
Alcaldes provinciales	428
Alcaldes distritales	1742
Alcaldes de centros poblados	20
TOTAL	2289

Cuadro N° 1

Fuente: Procuraduría Anticorrupción⁷

⁶ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 2041 “Proyecto de ley de Fortalecimiento de la Contraloría General y del sistema nacional de control. Página 16.

⁷ Procurador Anticorrupción Amado Enco, entrevista en Diario Gestión publicado con fecha 16.04.2018. Enlace: <https://gestion.pe/peru/politica/amado-enco-hay-mas-4-000-casos-corrupcion-incluyen-2-289-autoridades-politicas-231616>. Consulta: 28.08.2018



La Contraloría General de la República recibió 2768 denuncias durante el 2016. De estas, el 61% fueron atendidas por ser temas de su competencia. Los gobiernos locales figuran como las entidades más denunciadas con 879 denuncias (52%). Para mayor ilustración presentamos el siguiente cuadro:

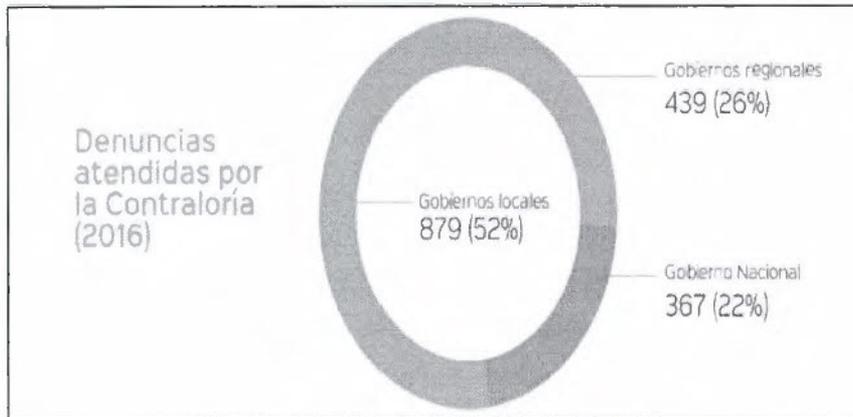


Gráfico N° 1

Fuente CGR. Elaborado por Defensoría del Pueblo

Respecto de las acciones de control llevadas a cabo por la Contraloría General que terminan involucrando a Gobernadores Regionales y Alcaldes, podremos observar que del año 2011 al mes de marzo de 2018 se realizaron 260 denuncias derivadas de informes de control, de las cuales 223 han sido sobre alcaldes provinciales y distritales y 37 a Gobernadores Regionales, conforme podrá observarse en el siguiente cuadro:

Denuncias iniciadas por Informes de Control (CGR) a Gobernadores Regionales y Alcaldes
Periodo ene. 2011 - mar.2018

Autoridades	Años								Total
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	mar.2018	
Gobernadores Regionales	0	0	3	7	15	4	6	2	37
Alcaldes Provinciales y Distritales	8	8	18	37	44	22	82	4	223
	8	8	21	44	59	26	88	6	260

Gráfico N° 2

Fuente: Contraloría General de la República



10

10

A este dato se suma el hecho, que durante los años 2015-2017 y en el marco de las auditorías de cumplimiento efectuadas por la Contraloría General, se han comunicado 668 desviaciones de cumplimiento a autoridades locales, tanto provinciales como distritales. De este total, 52 fueron comunicadas el año 2015, 300 el año 2016 y 316 el año 2017⁸, lo que representa un incremento progresivo durante los últimos 3 años.

En atención a esta estadística y en el marco del fortalecimiento del rol de la Contraloría General de la República, es necesario adecuar el marco legal existente a efectos de efectivizar las sanciones administrativas que impone este órgano superior de control. En tal sentido, la propuesta normativa plantea complementar el marco legal ya existente y determinar las consecuencias que generan la aplicación de las sanciones dictadas por la Contraloría General a las autoridades regionales y locales, la cual incluye no sólo a las autoridades ejecutivas sino a todo el consejo regional o concejo municipal.

Propuestas normativas



plantea modificar los artículos 30° y 31° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad de incorporar como causales de vacancia y suspensión la imposición de una sanción firme por parte de la Contraloría General de la República. En el caso de la vacancia esta procederá cuando la sanción firme de suspensión o inhabilitación para el ejercicio de la función pública de la autoridad regional supere el periodo que resta del mandato. En el caso de la suspensión, esta medida procede cuando la sanción firme no supere el periodo de mandato.

Las mismas medidas se aplican a las autoridades locales, incorporando como causal de vacancia y suspensión de su mandato la imposición de una sanción firme de inhabilitación o suspensión por parte de la Contraloría General de la República a través de la modificación de los artículos 22°, 23° y 25° de La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Adicionalmente a ello y con la finalidad de efectivizar la imposición de la sanción respectiva a las autoridades regionales y locales se establece que la declaración de vacancia será aplicada directamente por el Jurado Nacional de Elecciones, para tal efecto, se modifica el artículo 15° de la Ley N° 27867 y el artículo 9° de la Ley N° 27972, incorporando una regulación adicional que otorga un plazo de 10 días al Jurado Nacional de Elecciones para que se pronuncie sobre el cumplimiento de la causal de vacancia.

⁸ Según información registrada en el Sistema Integrado de Control de Auditorías (SICA).



11

Consideramos que esta modificación es necesaria debido a que en nuestro sistema electoral garantiza que los gobernadores y alcaldes elegidos tengan una amplia mayoría dentro del Concejo respectivo, lo que podría entorpecer la ejecución de la medida dispuesta por la Contraloría General de la República.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La aplicación de la presente medida no irroga egreso económico alguno a las Entidades del Estado involucradas, ya que sólo tiene por objetivo complementar las consecuencias derivadas de la determinación de responsabilidad administrativa funcional por parte de sistema nacional de control. Por el contrario, permitirá salvaguardar adecuadamente los recursos económicos destinados a las instancias descentralizadas como son los gobiernos regionales y locales, los cuales, conforme a la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, fue de S/. 25 751 070 978 (Veinticinco mil setecientos cincuenta y un millones con setenta mil novecientos setenta y ocho y 00/100 Nuevos Soles) para los gobiernos regionales y de S/. 16 025 792 206 (Dieciséis mil veinticinco millones con setecientos noventa y dos mil doscientos seis y 00/100 Nuevos Soles) para los gobiernos locales.

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica los artículos 15°, 30° y 31° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobierno Regionales, así como los artículos 9°, 22°, 23° y 25° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando nuevos supuestos de vacancia y suspensión en el cargo de los gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como los alcaldes provinciales, distritales y regidores.



12
12