CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
11 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:20 Am

"LEY QUE INCORPORA CAUSALES DE VACANCIA DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL REGIONAL Y LOCAL PARA FORTALECER LA LABOR DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA".

El Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa del Congresista **OSCAR ZEA CHOQUECHAMBI**, en uso de sus atribuciones que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75° e inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República propone el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente ley:

"LEY QUE INCORPORA CAUSALES DE VACANCIA DE AUTORIDADES DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL REGIONAL Y LOCAL PARA FORTALECER LA LABOR DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA".

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 22 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 30 de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con el objeto de incorporar nuevas causales de vacancia tanto para el alcalde y regidor, así como para el Gobernador Regional y consejeros de gobierno regional respectivamente.

Artículo 2. – Incorporación de nueva causal de vacancia de alcalde y regidor

Modificase el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificado por la Ley N° 28961, incorporando una nueva causal de vacancia de alcaldes y regidores, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 22.- VACANCIA DEL CARGO DE ALCALDE O REGIDOR

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal **o el Congreso de la República** en los siguientes casos:

1. Muerte (...)

11. Inconcurrencia injustificada a la segunda citación de las comisiones ordinarias del Congreso de la República.

12. La negativa a implementar las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de la Auditoría

Interna, en los cuales se haya constatado daños económicos a la entidad municipal, en los plazos que estos establezcan.

En el caso del numeral 11 y 12 la vacancia la realiza el Pleno del Congreso de la República siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 3. Incorporación de nuevas causales de vacancia de gobernador, vicegobernador y consejeros de gobierno regional.

Modificase el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales incorporando nuevas causales de vacancia de gobernador, vicegobernador y consejeros regionales, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 30.- Vacancia

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

1. Fallecimiento.

(....)

6. Inconcurrencia injustificada a la segunda citación a las comisiones ordinarias del Congreso de la República.

7. La negativa a implementar las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de la Auditoría Interna, en los cuales se haya constatado daños económicos a la entidad regional, en los plazos que estos establezcan.

En el caso del numeral 6 y 7 la vacancia la realiza el Pleno del Congreso de la República siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 17:26:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 16:53:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 13:05:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 12:54:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 13:06:06-0500

OSCAR ZEA CHOQUECHAMBI
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/09/2023 13:53:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 15:08:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2023 16:40:49-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **setiembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5877/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y,**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú de 1993.
b) Reglamento del Congreso de la República.
c) Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
d) Ley 27867, Ley Orgánica de Gobierno Regionales.
e) Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA VACANCIA

[1]El vocablo vacar significa quedar vacante un empleo, cargo o dignidad por cesar la persona que lo desempeña u ostentaba. Suspender, en cambio, es la interrupción o aplazamiento del período de gobierno de una autoridad municipal. En nuestra opinión, la vacancia de una autoridad municipal es un mecanismo de control ciudadano a través del cual se produce el cese del mandato representativo, es decir, aquella relación político-jurídica que existe entre la población y su representante, originada por causales taxativamente prevista en la ley, dictada dentro de un procedimiento administrativo y con arreglo a derecho.

Friz Burga (2007) señala que es "un mecanismo a través del cual se realiza un control político y jurídico y esa naturaleza híbrida defina a la institución" (Página 362). Se infiere, entonces, que este tipo de vacancia tiene un carácter declarativo y no constitutivo o sancionador, como ocurre con la causal de nepotismo y las restricciones de contratación.

Los elementos configurativos de la vacancia se resumen así:
a. Es un pedido de un vecino;
b. Es una sanción;
c. Produce el cese del mandato representativo;
d. Causales taxativamente previstas en la ley;
e. Dictada dentro de un procedimiento administrativo;
f. Con arreglo a derecho.

En nuestro ordenamiento jurídico esta institución está contenida en la legislación municipal y regional. La ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula la vacancia de regidores y alcaldes; mientras que la ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, regula la vacancia de los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales.

[1] LA CAUSAL DE VACANCIA DE LOS ALCALDES MUNICIPALES POR CONDENA CONSENTIDA O EJECUTORIADA POR DELITO DOLOSO CON PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD. Saúl Romero Chávez - Magistrado Corte Superior de Justicia de Ventanilla.

El artículo 30° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que es el que regula la vacancia de las autoridades regionales, sólo considera como causales de vacancia: el fallecimiento; la incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional; la condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad; dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta días en la región o, por un término igual al máximo permitido por ley, para hacer uso de licencia; la inasistencia injustificada al Consejo Regional a tres sesiones consecutivas o cuatro alternadas durante un año (esta última causal se aplica solamente a los consejeros regionales).

III. CONCEPTOS SOBRE EL CONTROL POLÍTICO

[2]El control político es una de las funciones principales que tiene todo Parlamento. Así lo reconoce John Stuart Mill cuando sostiene que "el verdadero oficio de una asamblea representativa es controlar al Gobierno: alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos que cualquiera considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables y, si los hombres que componen el Gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores".

José Montero Gibert y Joaquín García Morillo sostiene que, de acuerdo con la Constitución Política, el control parlamentario representa el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen continuamente a los gobernantes y a la Administración Pública en general.

[3]Javier García Roca considera que el control parlamentario "se ubica en la democracia constitucional comprendida como un sistema de controles entre órganos y poderes: de pesos y contrapesos recíprocos. Pretende asegurar la libertad de los ciudadanos y su confianza en las instituciones democráticas, impedir abusos o irregularidades y arbitrariedades de los cargos públicos, y construir la representación política mediante el juego de los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones". Afirma que este concepto debe vincularse de forma intermedia a la fiscalización de la acción del Gobierno y a la responsabilidad política.

[2] https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/investigaciones/files/libros-7-3.pdf
[3] https://docplayer.es/85925656-Parlamentaria-el-control-politico-en-las-comisiones-ordinarias-del-parlamento-juan-francisco-loayza-lora.html

Friz Burga (2007) señala que es "un mecanismo a través del cual se realiza un control político y jurídico y esa naturaleza híbrida defina a la institución" (Página 362). Se infiere, entonces, que este tipo de vacancia tiene un carácter declarativo y no constitutivo o sancionador, como ocurre con la causal de nepotismo y las restricciones de contratación.

Para César Delgado Guembes "el control consiste en pedir cuenta por los actos y evaluar por el uso de poderes o funciones ejercitados. Una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor. Pero si se determina que no es exigible ello no significa que no se cumple con el control". Agrega que "los controles del Parlamento son de diversas clases y pueden ser controles políticos, controles de información, controles de moralidad pública, controles normativos".

En nuestra opinión, la vacancia de una autoridad municipal es un mecanismo de control ciudadano a través del cual se produce el cese del mandato representativo, es decir, aquella relación político-jurídica que existe entre la población y su representante, originada por causales taxativamente prevista en la ley, dictada dentro de un procedimiento administrativo y con arreglo a derecho.

IV. EL CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

[4]El Control que realiza el Congreso de la República, se realiza conforme a las reglas establecidas en la Constitución Política, en el Reglamento del Congreso, en los acuerdos políticos y las prácticas de naturaleza política. Se ejerce a través de actividades parlamentarias de los órganos parlamentarios y de los despachos congresales, con especial interés de las minorías.

En efecto, el artículo 96° de la Constitución Política del estado claramente señala que, cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, **a los Gobiernos Regionales y Locales** y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. **La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.**

Del mismo modo, el artículo 5° del Reglamento del Congreso de la República, establece que, la función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, **los actos de la**

[4] EL CONTROL POLÍTICO EN LAS COMISIONES ORDINARIAS, Juan Francisco Loayza Lora

administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

El control parlamentario se da en doble vía: el control intraórgano que evalúa la calidad de los proyectos de ley y la conducta de sus miembros; y el control interórganos que le permite evaluar los actos del Ejecutivo como interpelar a los ministros, autoridades sub nacionales, funcionarios y servidores públicos; invitarlos y solicitarles información, extender su voto de confianza o de censura, investigar cualquier asunto de interés público, la investidura del Consejo de Ministros, la dación de cuenta y el antejuicio político (Art. 96° y 97° de la Constitución y el literal b) del Art. 64° del Reglamento del Congreso).

V. EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema de Control del Estado y de la Contraloría General de la República, señala que una acción de control "es un control gubernamental encaminado a la verificación y evaluación objetiva y sistemática de las acciones y resultados de una entidad en su gestión". Ejecución de recursos, bienes y operaciones de agencia. Por lo tanto, como resultado de la acción de control, se elabora un informe de control que tiene valor de prueba precompuesta y servirá como elemento de prueba para establecer la responsabilidad que se pueda identificar en la situación anormal. Los hechos se exponen en el informe de control anterior.

Sin embargo, una falla grave que ha persistido en el sistema regulatorio nacional es que no tiene el poder de hacer efectivas ciertas responsabilidades.

Si bien se intentó subsanar este vacío con la sanción de la Ley N° 29622, la ley que modifica la Ley N° 27785, el Sistema de Control del Estado y la Ley Orgánica de la Auditoría General de la República, ampliando las facultades de la Contraloría; Esta expansión tampoco estuvo a la altura de las expectativas Propósito. Porque sólo permite a la Contraloría aprobar asuntos de responsabilidad administrativa funcional. Cabe señalar que el fundamento de esta norma fue el "incumplimiento periódico de la implementación de las recomendaciones derivadas de las acciones de control".

VI. IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LOS INFORMES DE CONTROL

Es importante tomar en cuenta que la labor de la Contraloría General y de los órganos del Sistema Nacional de Control no son un fin, sino un medio para promover la mejora de la gestión pública y que los bienes y recursos públicos se utilicen adecuadamente y en el marco de la Ley. En dicho contexto, el seguimiento al nivel de implementación de las recomendaciones de los servicios de control es muy importante, toda vez que la labor de la Contraloría General no culmina con la emisión de un Informe, sino a través de la implementación de la recomendaciones contenidas en el mismo, las cuales buscan contribuir a mejorar la gestión de las entidades públicas y en caso de detección de hechos irregulares o de corrupción se busca sancionar a los funcionarios y servidores públicos involucrados.

Si las recomendaciones contenidas en los Informes de Servicios de Control no se implementan, entonces la labor de los órganos del Sistema Nacional de Control no llega a ser efectiva toda vez que es a través de la implementación de las recomendaciones que se genera valor social, ya que como resultado de su implementación se promueve la mejora en la calidad de los servicios públicos que se ofrecen a la población y por lo tanto se coadyuva a mejorar el bienestar de la población.

VII. PROBLEMA A RESOLVER:

Hoy en día, es común que las autoridades Subnacionales se encuentren comprendidas en diversas investigaciones a lo largo de su mandato. Hemos visto sucederse una serie de problemas de gobernabilidad en los gobiernos regionales y locales, incluyendo una alta incidencia de conflictos sociales, conflictos al interior de los propios gobiernos subnacionales, la sobreutilización del mecanismo de revocatoria (cuando este daba lugar a nuevas elecciones) con la consecuente parálisis de gestión, así como la proliferación de denuncias de corrupción contra autoridades subnacionales.

De todos estos, sin lugar a dudas, la corrupción es el problema que llama más la atención de la opinión pública. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción de Proética, elaborada por Ipsos en setiembre de 2017, la percepción de la corrupción como problema nacional se ha incrementado, sobre todo en el interior del país.

Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción en mayo del 2018, existían 4225 casos por delitos de corrupción que involucran a 2059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales y 1658 alcaldes o ex alcaldes distritales.

Esta elevada percepción de corrupción es muy grave pues contribuye a deslegitimar aún más a nuestra golpeada clase política. Además, al estar asociada a gobernadores, alcaldes y otras autoridades y funcionarios subnacionales termina también empeorando la imagen de la descentralización que tenemos los peruanos. La percepción de corrupción puede generar igualmente conflictos sociales. La población sospecha de sus gobernantes subnacionales y denuncia que los espacios de participación existentes, como el presupuesto participativo y el Consejo de Coordinación, no funcionan adecuadamente, y entonces recurren a la protesta, e incluso a la fuerza, para exigir una solución a sus demandas. Por ello, es imperativo plantear medidas que contribuyan a evitar que estas denuncias se sigan multiplicando.

Ahora bien, como lo manifestamos líneas arriba, de acuerdo a la lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, el Congreso en representación de la nación, cumple funciones de control y fiscalización que comprende a las autoridades de los Gobiernos Subnacionales, quienes a su vez, también, de acuerdo a la Constitución están obligados a brindar la información que el Congreso requiera, así como a comparecer a las citaciones que éste realice en cumplimiento de sus prerrogativas constitucionales.

Dichas prerrogativas involucran obligaciones de las autoridades subnacionales quienes no pueden desligarse del control ciudadano ejercido a través de sus representantes congresales. [5]La iniciativa por ello exalta el cumplimiento de esta obligación de asistencia a las citaciones de las Comisiones ordinarias y Fiscalizadoras del Congreso, sancionando con la vacancia la inconcurrencia reiterada de dichas autoridades subnacionales.

No obstante que, el artículo 23° de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, así como el artículo 30° de la Ley N° 27867 Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales señalan expresamente que la vacancia del cargo de alcalde o Gobernador Regional es declarada por sus correspondientes consejos municipal y regional.

El problema en este diseño legal, radica en que en el Perú dichos órganos siempre cuenta con la mayoría absoluta del alcalde o gobernador regional, y son éstos quienes definen a través de sus votaciones la suspensión y/o vacancia como sanción política derivada de una de las causales establecidas, convirtiéndose en un factor de desestabilización ya que las máximas autoridades subnacionales y su respectivo consejo pueden actuar de forma abusiva con la minoría de oposición. Tanto el Consejo Regional como el Concejo Municipal son órganos de control; el control que realizan son de índole político y lo ejerce sobre la

[5]https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/013B292DF677585505256DB800643AA5?opendocument

administración central y descentralizada de la entidad, por lo que resulta lógico que estas corporaciones para poder ejercer un verdadero control a la administración, deben gozar de plena independencia y no estar subordinado a la administración central sobre las cuales ejerce control político, por cuanto se pierde la objetividad, imparcialidad y trasparencia de sus miembros y sus decisiones. Por ello, se hace necesario que una entidad superior y/o ajena al tema local pueda tener esta facultad.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de las disposiciones contenidas en la presente iniciativa legislativa no genera costo adicional al tesoro público, considerando que, sólo tiene por objetivo complementar la legislación existente, respecto a las causales de vacancia de las autoridades subnacionales.

Por el contrario, permitirá una mayor fiscalización, que salvaguarde adecuadamente los recursos económicos destinados a las instancias descentralizadas como son los gobiernos regionales y locales.

IX. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La norma propuesta pretende la actualización y homologación de causales de vacancia recogidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En lo concerniente a la Ley Nº 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades", se pretende modificar e incorporar los numerales 11 y 12 al artículo 22º precisando que se produce la vacancia del alcalde o regidor ante la inconcurrencia injustificada a la segunda citación de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, así como la negativa a implementar las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de la Auditoría Interna, en los cuales se haya constatado daños económicos a la entidad municipal, en los plazos que estos establezcan.

Esto a fin de garantizar la idoneidad de las autoridades regionales y locales electas; sancionar una deficiente gestión municipal y regional verificada objetivamente; y precisar los alcances de causales ya previstas.

X. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, se encuentra enmarcada dentro de la primera Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida al Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, mediante el cual el Estado se compromete a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el

poder. Declarando que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Para lo cual:

(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

Lima, septiembre del 2,023.