CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
06 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:31 h.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 049/2021-GR, 581/2021-CR, 692/2021-CR, 928/2021-CR, 2353/2021-CR, 2503/2021-CR y 2686/2021-CR, que proponen diversas modificaciones en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en materia de vacancia y suspensión de las autoridades elegidas.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO PERIODO DE SESIONES 2022 – 2023

Señor Presidente:

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

- **Proyecto de Ley 049/2021-GR**, presentado por el Presidente del Consejo Regional de Puno, que propone modificar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de fortalecer los mecanismos de control y vigilancia respecto del proceso del presupuesto participativo.
- **Proyecto de Ley 581/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, a iniciativa de la congresista Noelia Rossvith Herrera Medina, que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia la ejecución presupuestal menor al 40%.
- **Proyecto de Ley 692/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista Betssy Betzabet Chávez Chino, quien al momento de la presentación de este integraba dicho grupo parlamentario. El proyecto de ley propone modificar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia la sentencia condenatoria en primera instancia, en calidad de autor o cómplice por delito doloso con pena privativa de la libertad.
- **Proyecto de Ley 928/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Luis Roberto Kamiche Morante, quien al momento de la presentación de este integraba dicho grupo parlamentario. El proyecto de ley propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incorporar causales de vacancia y suspensión del alcalde.
- **Proyecto de Ley 2353/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas, que propone incorporar una causal de vacancia para autoridades regionales y locales que demuestren incapacidad de ejecución presupuestal, modificando la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Proyecto de Ley 2503/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la congresista Silvia María Monteza Facho, que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de fortalecer la seguridad ciudadana.
- **Proyecto de Ley 2686/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley

Orgánica de Gobiernos Regionales, proponiendo la vacancia del Alcalde, Regidor, Gobernador Regional y Consejero Regional, por una deficiente e inadecuada gestión municipal o regional.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la decimosegunda sesión ordinaria, celebrada el miércoles 30 de noviembre de 2022, realizada en modalidad semipresencial mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **MAYORÍA** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en los **Proyectos de Ley 049/2021-GR, 581/2021-CR, 692/2021-CR, 928/2021-CR, 2353/2021-CR, 2503/2021-CR y 2686/2021-CR,** habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, María del Pilar Cordero Jon Tay, Auristela Ana Obando Morgan, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Raúl Huamán Coronado, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, José Alberto Arriola Tueros, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Lucinda Vásquez Vela, Noelia Rossvith Herrera Medina, Carlos Javier Zeballos Madariaga y Diana Carolina Gonzales Delgado.

Votó en contra el congresista Alfredo Pariona Sinche.

Se abstuvieron los congresistas Germán Tacuri Valdivia, María Elizabeth Taipe Coronado, Nieves Esmeralda Limachi Quispe.

La Comisión en su decimosegunda sesión ordinaria, efectuada el miércoles 30 de noviembre de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Los proyectos de ley **049/2021-GR, 581/2021-CR, 692/2021-CR, 928/2021-CR, 2353/2021-CR, 2503/2021-CR y 2686/2021-CR**, se encuentran en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. En ese sentido, la situación procesal de cada Proyecto de Ley es el siguiente:

- **El Proyecto de Ley 049/2021-GR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 24 de agosto de 2021, siendo decretado el 27 de agosto de 2021 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.
- **El Proyecto de Ley 581/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 26 de octubre de 2021, siendo decretado el 3 de noviembre de 2021 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.
- **El Proyecto de Ley 692/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 11 de noviembre de 2021, siendo decretado el 18 de noviembre de 2021 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, como segunda comisión dictaminadora.

- **El Proyecto de Ley 928/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 9 de diciembre de 2021, siendo decretado el 15 de diciembre de 2021 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.
- **El Proyecto de Ley 2353/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 15 de junio de 2022, siendo decretado el 20 de junio a 2022 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión dictaminadora.
- **El Proyecto de Ley 2503/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 5 de julio de 2022, siendo decretado el 6 de julio de 2022 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.
- **Proyecto de Ley 2686/2021-CR** ha ingresado al Área de Trámite Documentario el 21 de julio de 2022, siendo decretado el 25 de julio a 2022 a esta Comisión para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Las iniciativas legislativas materia de análisis, señaladas en la situación procesal, proponen modificar e incorporar diversos artículos en la Ley 27972 y la Ley 27867, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente. Siendo ello así, se detalla a continuación el contenido de cada una de las iniciativas legislativas:

- **El Proyecto de Ley 049/2021-GR** modifica el artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de fortalecer los mecanismos de control y vigilancia respecto del proceso del presupuesto participativo, estableciendo una causal de suspensión, como una medida para su fortalecimiento.
- **El Proyecto de Ley 581/2021-CR** modifica e incorpora el numeral 11 en el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y modifica e incorpora el numeral 6 en el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia de los alcaldes y gobiernos regionales una ejecución presupuestal no mayor al 40% anual en la gestión del gasto público.
- **El Proyecto de Ley 692/2021-CR** modifica el inciso 3 del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia del Gobernador Regional, Vicegobernador Regional y Consejeros del Gobierno Regional la sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autor (es) o cómplice (s), o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.
- **El Proyecto de Ley 928/2021-CR** modifica los artículos 20, 22 y 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incluir como faltas graves, y causal de suspensión del alcalde la no ejecución de los acuerdos de concejo municipal y la no promulgación y publicación de las ordenanzas municipales, entre ellas, la que aprueba el Reglamento Interno de Concejo. En la misma línea, incorpora como causal de vacancia de los alcaldes la no implementación de 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.

- **El Proyecto de Ley 2353/2021-CR** incorpora una nueva causal de vacancia para autoridades regionales y locales que demuestren incapacidad de ejecución presupuestal, con la finalidad de cerrar brechas de infraestructura y la disminución de desigualdades. De esta manera, se incorpora el numeral 11 al artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y se incorpora el numeral 6 al artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, respectivamente estableciendo que será causal de vacancia del alcalde y del gobernador regional cuando cumplido cada año de gestión la ejecución presupuestal de dicha municipalidad o gobierno regional no supera al 70%, respectivamente.
- **El Proyecto de Ley 2503/2021-CR** incorpora una nueva causal de vacancia para autoridades regionales y locales que no cumplan con implementar y garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema de video vigilancia, puestos de auxilio rápido y demás acciones para la seguridad ciudadana en vías y espacios públicos de sus respectivas jurisdicciones conforme a las atribuciones establecidas en la Ley 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Por ello, adiciona el numeral 11 al artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el numeral 6 al artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **El Proyecto de Ley 2686/2021-CR** modifica los artículos 9,10, 22 y 24 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y los artículos 8, 16 y 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, proponiendo la vacancia del Alcalde, Regidor, Gobernador Regional y Consejero Regional, por una deficiente e inadecuada gestión municipal o regional.

III. 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.
f) Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.
g) Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante el actual periodo parlamentario se ha identificado una serie de propuestas legislativas con objetivos similares dentro de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado que versan sobre temas relacionados a la suspensión y vacancia de alcaldes, regidores, gobernadores regionales, vicegobernadores y consejeros regionales, razón por la cual se ha considerado pertinente acumularlas en el presente dictamen.

Respecto a periodos anteriores, se observa que durante el Periodo Parlamentario 2016-2021, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado aprobó el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 574/2016-CR, 014/2016-CR, 819/2016-CR, 0934/2016-CR, 0939/2016-CR, 1179-2016-CR, 1349/2016-CR y 1530/2016-CR, que incluía como causal de vacancia en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la inconcurrencia injustificada a la primera citación a las comisiones ordinarias del Congreso de la República, así como también incorporaba el nepotismo como causal de vacancia en esta última.

Asimismo, durante el mismo periodo parlamentario, mediante los Proyectos de Ley 0014/2016-CR, 0819/2016-CR, 0934/2016-CR, 0939/2016-CR, 1349/2019-CR, 1530/2016-CR, 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, se presentaron ante la Comisión de Constitución y Reglamento iniciativas legislativas que tuvieron como finalidad incorporar nuevas causales para declarar la vacancia y suspensión de gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como de alcaldes y regidores. De ahí que, dichos proyectos también cuentan con un Dictamen con texto sustitutorio emitido por la mencionada comisión.

Finalmente, se ha podido advertir que durante el Periodo Parlamentario 2011-2016, se presentaron los Proyectos de Ley 943/2011-CR, 1139/2011-CR, 1241/2011-CR, 2687/2013-CR, 2866/2013-CR, 3372/2013-CR, 3431/2013-CR, 3798/2014-CR, 3700/22014-CR, 3004/2013-CR, 1065/2011-CR, 1543/2012-CR, 5205/2015-CR, 5236/2015-CR , que proponían, de manera general, modificar diversos artículos de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, estando estas modificaciones vinculadas a incorporar nuevas causales de vacancia de los cargos de gobernadores regionales, vicegobernadores, consejeros regionales y alcaldes.

V. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

a) Opiniones Solicitadas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales por escrito sobre el tema en análisis.

A fin de exponer las mismas, y para un mejor estudio, se detallarán las opiniones solicitadas por cada uno de los proyectos de ley analizados/dictaminados.

Cuadro 1			
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 049/2021-GR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
0016-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Guido Bellido Ugarte	31/08/2021
0017-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Carlos Rua Carbajal	31/08/2021

0040-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Pedro Andrés Francke Ballvé	07/09/2021
0041-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	07/09/2021
0042-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Centro Directivo de Planeamiento Estratégico - CEPLAN	Javier Abugattas Fatule	07/09/2021
0212-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Kurt Johnny Burneo Farfán	19/09/2022
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 581/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
0621-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Mirtha Esther Vásquez Chuquilín	09/11/2021
0622-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Pedro Andrés Francke Ballvé	09/11/2021
0623-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Carlos Rua Carbajal	09/11/2021
0624-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	09/11/2021
2068-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	28/06/2022
0215-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Salas Arena	19/09/2022
0214-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	06/10/2022
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 692/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
0728-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Salas Arena	22/11/2021
0729-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	22/11/2021
0730-2021-2022/CDRGLMGE-NMYL/CR	Defensoría del Pueblo	Walter Gutiérrez Camacho	22/11/2021
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 928/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
0899-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	16/12/2021
0900-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	16/12/2021
0901-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Salas Arena	16/12/2021
0042-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Salas Arena	29/08/2022

0216-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Asociación Civil Transparencia	Adriana Urrutia Pozzi-Escot	19/09/2022
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 2353/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
2109-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	04/07/2022
2110-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	04/07/2022
2111-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Jean Paul Benavente García	04/07/2022
2112-2021-2022/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	04/07/2022
0219-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Defensoría del Pueblo	Eliana Revollar Añaños (e)	19/09/2022
0220-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Salas Arena	19/09/2022
0221-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Kurt Johnny Burneo Farfán	19/09/2022
0222-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	19/09/2022
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 2503/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
2246-021-2022/CDRGLMGE- CR	Ministerio del Interior	Mariano Gonzales Fernández	14/07/22
2247-021-2022/CDRGLMGE- CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Jean Paul Benavente García	14/07/22
2248-021-2022/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	14/07/22
Opiniones solicitadas por el Proyecto de Ley 2686/2021-CR			
Oficio	**Entidad**	**Titular**	**Fecha de envío**
0100-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	03/09/2022
0101-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Jean Paul Benavente García	03/09/2022
0102-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	03/09/2022
0103-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Contraloría General de la República	Nelson Shack Yalta	03/09/2022
0104-2022-2023/CDRGLMGE- CR	Defensoría del Pueblo	Eliana Revollar Añaños (e)	03/09/2022

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

b) Opiniones Recibidas

Como consecuencia de los pedidos de opinión técnica citados, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recibió las siguientes opiniones, las cuales serán desarrolladas por cada uno de los proyectos de ley en análisis:

- **Proyecto de Ley 049/2021-GR**
  - **De la Contraloría General de la República:** Mediante Oficio 001112-2021-CG/DC del 17 de diciembre de 2021, el señor Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República, puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente a la iniciativa legal materia de análisis, la cual indica que **la propuesta legislativa versa sobre aspectos que no se circunscriben al ámbito funcional de la Contraloría**.

  - **De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales:** Mediante Oficio 389-2021-ANGR/P del 15 de noviembre de 2021, el señor Carlos Alberto Rua Carbajal, presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), pone a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente al PL 049/2021-GR, mediante la cual indican estar **en desacuerdo**.

    Al respecto, la ANGR sostiene que en la medida que la suspensión de un cargo representativo constituye una sanción, por lo que ello debería enmarcarse en los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre los cuales se observa el *"principio de personalidad de las sanciones"*. En ese sentido, señala que, *"Si bien el titular de la entidad es el responsable de la gestión y representante de la entidad, no cabe que se determinen sanciones por acciones u omisiones que corresponden a los funcionarios de la entidad."* (Énfasis agregado).

  - **De Ministerio de Economía y Finanzas:** Mediante Oficio 1348-2022-EF/10.01 del 29 de septiembre de 2022, el señor Kurt Burneo Farfán, Ministro de Economía y Finanzas, pone a disposición de la Comisión el Memorando N° 0948-2022-EF/42.02 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe 0189-2022-EF/42.02 de la Oficina de Asuntos Jurídicos Económicos y Administrativos; el cual concluye que **la iniciativa materia de análisis no es competencia** del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento.

  - **De la ciudadanía** no se ha recibido ninguna opinión.

- **Proyecto de Ley 581/2021-CR**
  - **De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales:** Mediante Oficio 084-2022-ANGR/P del 23 de febrero de 2022, el señor Jean Paul Benavente García, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, puso a disposición

de la Comisión la opinión técnica correspondiente al PL 581/2021-CR, a través de la cual indican estar **en desacuerdo** con la iniciativa legislativa.

Sobre ello la ANGR argumenta que, si bien a los gobiernos regionales se les transfiere recursos destinados a la inversión pública para la ejecución de proyectos que impactan positivamente en el desarrollo de las regiones, para el cumplimiento de los mismos es necesario que los gobiernos regionales tengan la capacidad para movilizar oportunamente los recursos.

Por lo tanto, la ANGR sostiene que *"(...) la ejecución presupuestaria obedece no al control administrativo del gobernador regional sino al diseño institucional de los sistemas administrativos que son deficientes y no facilitan la mejora de los procesos y el logro de los objetivos."* (Énfasis agregado).

- **Del Ministerio de Economía y Finanzas:** Mediante Oficio 629-2022-EF/10.01 del 31 de mayo de 2022 el señor Oscar Graham Yamahuchi, Ministro de Economía y Finanzas, puso a disposición de la comisión el Memorando 0220-2022-EF/42.03 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe 0189-2022-EF/42.03 de la Oficina de Asuntos Jurídicos Hacendarios; el cual concluye que **la iniciativa materia de análisis no es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento.**

- **De la Contraloría General de la República:** Mediante Oficio 000665-2022-CG/DC del 8 de julio de 2022, el señor Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República, puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente a la iniciativa legal materia de análisis, sobre la cual indica que **versa sobre aspectos que no se circunscriben al ámbito de control de la Contraloría**, pero que a pesar de ello se han formulado comentarios en sentido colaborativo.

  En ese sentido, la Contraloría General de la República (CGR) señala que no es jurídicamente viable iniciar un procedimiento administrativo sancionador e imponer una sanción administrativa a los funcionarios que ejecuten menos del 40% del presupuesto anual de su entidad, puesto que, este supuesto debería encontrarse tipificado como conducta infractora en materia de responsabilidad administrativa funcional conforme a la Ley 27785. En opinión de la CGR, lo que debería tenerse identificada es la conducta infractora *"(...) vinculada a la inejecución del presupuesto público de una entidad de gobierno subnacional o gobierno regional, de manera que contenga cada uno de los elementos de la infracción en el marco de la potestad sancionadora".*

- **De la Presidencia del Consejo de Ministros:** Mediante Oficio D002123-2022-PCM-SG del 1 de septiembre de 2022, el señor Carlos Cavagnaro Pizarro, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), remitió el Informe D001224-2022-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, el cual recoge las opiniones de la Secretaría de Integridad Pública y la

Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, así como también expone su propia opinión sobre la iniciativa legislativa.

Es así que la Secretaría de Integridad Púbica de la PCM sostiene que se deben tener en cuenta las diversas circunstancias coyunturales (pandemias, desastres naturales, conflictos sociales y otras situaciones de caso fortuito o fuerza mayor) que podrían impedir el desarrollo y cumplimiento de las funciones y servicios que brindan los gobiernos locales y regionales. Asimismo, tales circunstancias exógenas también deben considerarse en el caso de la ejecución de proyectos y obras programadas, por lo que, estas situaciones deben analizarse previo al establecimiento de la causal de vacancia de los alcaldes y gobernadores regionales por una ejecución menor del 40% del presupuesto anual al cierre del año fiscal.

Por su parte, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial cuestiona si la vacancia es la única medida para garantizar la ejecución de más del 40% del presupuesto anual, puesto que, podría existir otra medida menos gravosa y más efectiva que coadyuve al cumplimiento de dicho objetivo, como aquella que contribuya a mejorar los niveles de apoyo y acompañamiento a las gestiones regionales y municipales, Sumado a ello, la citada Secretaría sostiene que no solo debe buscarse mejorar el nivel de ejecución del gasto público, sino que, sobre todo, se cumpla con los criterios mínimos de calidad de gasto. Adicionalmente, la Secretaría de Descentralización enfatiza que los supuestos de vacancia de cargos deben enmarcarse dentro de los principios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad y, por ende, bajo la debida observancia de los límites constitucionales y legales.

Por último, la Secretaría General de Asesoría Jurídica de la PCM opina que la exposición de motivos del PL 581/2021-CR no sustenta adecuadamente la necesidad y conveniencia de incorporar como causal de vacancia del alcalde y del gobernador regional la ejecución de menos del 40% del presupuesto anual al cierre del año fiscal, así como tampoco hace lo propio en el caso de la responsabilidad atribuida a los funcionarios responsables de que la ejecución haya sido menor al porcentaje antes señalado. La mencionada Secretaría cuestiona que no se explican las razones por las cuales estas medidas serían las más adecuadas y las menos gravosas con relación a las autoridades que serían vacadas, al no contar con un test de proporcionalidad. Finalmente, aduce que exposición de motivos de la iniciativa legislativa no justifica por qué se establece como indicador de ineficiencia la ejecución menor del 40% del presupuesto anual.

- **De la ciudadanía** se ha recibido tres opiniones, dos favorables y una opinión con observaciones a la iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 692/2021-CR**
  - **Del Jurado Nacional de Elecciones:** Mediante Oficio 114-2022-P/JNE del 1 de abril de 2022, el señor Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del Jurado Nacional de

Elecciones, remite el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 10 de marzo de 2022, así como el Informe 156-2021-GAP/JNE.

Sobre el particular, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) argumenta que la propuesta de incluir como causal de vacancia la sentencia condenatoria emitida en primera instancia **deviene en inviable**, por cuanto no resulta razonable ni proporcional. En opinión del JNE no correspondería aplicar el supuesto previsto en el artículo 34-A de la Constitución Política del Perú sobre impedimentos para la postulación de candidatos, ya que, no solo se limita el derecho de sufragio pasivo de la autoridad electa, sino que también afecta el derecho de sufragio activo, pues la autoridad fue elegida por voto popular.

- **De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales:** Mediante Oficio 101-2022-ANGR/P del 23 de febrero de 2022, el señor Jean Paul Benavente García, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, pone a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente al PL 692/2021-CR, donde comunica estar **en desacuerdo**. Para ello argumentan que en virtud del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, es un principio de la función jurisdiccional y un derecho de los ciudadanos, la pluralidad de instancias, siendo que las decisiones de primera instancia no son definitivas.

- **De la Contraloría General de la República:** Mediante Oficio 000050-2022-CG/DC del 26 de enero de 2022, el señor Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República, puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente a la iniciativa legal materia de análisis, sobre la cual indica que **el referido proyecto de ley versa sobre aspectos que no se circunscriben al ámbito de control de la Contraloría.**

- **De la Defensoría del Pueblo:** Mediante Oficio 0050-2022-DP/PAD del 21 de enero de 2022, la señora Eugenia Fernán Zegarra, Primera adjunta (e), puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente al proyecto de ley materia de consulta. Al respecto, la Defensoría del Pueblo (DP) señala que, si bien es fundamental que las personas que ejerzan función pública estén libres de cuestionamientos, como es el caso de las sentencias penales, **recomienda reevaluar la fórmula legal** a fin de reemplazar la medida de vacancia por una de suspensión del cargo de gobernador, vicegobernador y/o consejeros del gobierno regional cuando se les imponga una condena por la comisión de un delito doloso en una sentencia de primera instancia, en calidad de autoras o cómplices.

- **De la ciudadanía** no se ha recibido ninguna opinión.

- **Proyecto de Ley 928/2021-CR**
  - **De la Contraloría General de la República:** Mediante Oficio 000124-2022-CG/DC del 10 de febrero de 2022, el señor Nelson Shack Yalta, Contralor General de la República, puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente a la iniciativa legal materia de análisis, la cual **consideran adecuada**.

    Asimismo, en relación a la causal de suspensión por no publicar el Reglamento Interno del Concejo y la ordenanza municipal que lo aprueba, la CGR señala que también se encuentra elaborando un proyecto de ley que recoge la misma causal para ser presentado ante el Congreso de la República. Adicionalmente, sobre la causal de suspensión por incumplir la ejecución de acuerdos del concejo municipal, la CGR recomienda que se debe evitar la duplicidad de su regulación, por lo que esta causal debería ser calificada como falta grave y, por ende, quedaría prevista en el numeral 4 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades "*Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal*".

  - **Del Jurado Nacional de Elecciones:** Mediante Oficio 573-2022-P/JNE del 6 de septiembre de 2022, el señor Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), remite el Acuerdo del Pleno del JNE del 02 de septiembre de 2022, así como el Informe N°043-2022-GAP/JNE; donde se señala que si se introduce la causal de vacancia del cargo de alcalde por no implementar las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de auditoría interna, debería observarse en su regulación las garantías propias de los principios de legalidad y proporcionalidad.

  - **De la ciudadanía** se ha recibido dos opiniones favorables.

- **Proyecto de Ley 2353/2021-CR**
  - **Del Ministerio de Economía y Finanzas:** Mediante Oficio 1363-2022-EF/10.01 del 29 de septiembre de 2022, el señor Kurt Burneo Farfán, Ministro de Economía y Finanzas, puso a disposición de la Comisión el Memorando 0411-2022-EF/42.03 de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que adjunta el Informe 0355-2022-EF/42.02 de la Oficina de Asuntos Jurídicos Hacendarios. Dicho informe concluye que **la iniciativa materia de análisis no es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas,** por lo que no corresponde emitir pronunciamiento.

  - **De la Presidencia del Consejo de Ministros:** A través del Oficio D002759-2022-PCM-SG del 19 de octubre de 2022, el señor Carlos Alberto Cavagnaro Pizarro, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), remitió el Informe D001527-2022-PCM-OGAJ, en el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica considera **no viable** el Proyecto de Ley 2353/2021-CR, toda vez que la exposición de motivos del mismo, no cuenta con el respectivo test de

proporcionalidad que *"(...)permita determinar la constitucionalidad de la restricción del derecho fundamental de los alcaldes y gobernadores regionales a ejercer tales cargos de representación popular"*.

Asimismo, la PCM adjunta los informes D000027-2022-PCM-SIP-EVR y D000231-2022-PCM-SD, emitidos por la Secretaría de Integridad Pública y la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, respectivamente, así como también expone su propia opinión sobre la iniciativa legislativa.

La Secretaría de Integridad Pública de la PCM señala que si bien la propuesta legislativa - que establece la vacancia de alcaldes y gobernadores regionales por incapacidad de ejecución presupuestal - no vulnera normas y principios en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción. No obstante sugiere que se evalúe su viabilidad operativa y pertinencia técnica. Así también indica que se debe valorar el incorporar excepciones a esta causal, pues podría darse el caso de dichos funcionarios no superen el 70% de ejecución presupuesta debido a causas externas como situaciones de caso fortuito y fuerza mayor que impidan su cumplimiento.

De otro lado, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial afirmó que resulta necesario que la propuesta legislativa tenga mayor justificación, puesto que no se habría explicado adecuadamente cómo se evaluará y quién valorará la ejecución menor al 70% del presupuesto anual al cierre del año fiscal, a fin de determinar responsabilidades, debiendo observar los principios de legalidad y tipicidad. Además, advirtió que uno de los problemas también es la calidad de gasto más que la cantidad de gasto, por lo que es importante analizar si sólo el hecho de no haber superado el gasto en un 70% implica necesariamente incapacidad en el ejercicio de sus funciones.

Sumado a esto, la citada Secretaría argumenta que tanto las medidas restrictivas como sancionatorias deben adecuarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual no se advierte en el PL 2353/2021-CR. Por ello, recomiendan que se analice si esta medida es la única que cumpliría con asegurar una adecuada gestión o, si por el contrario, existe otra menos gravosa, debiendo tener en cuenta que una medida más restrictiva no necesariamente es más efectiva.

- **De la ciudadanía** no se ha recibido ninguna opinión.

- **Proyecto de Ley 2503/2021-CR**

A la fecha no se han recibido respuestas de opinión por parte de las entidades consultadas.

- **De la ciudadanía** se ha recibido dos opiniones favorables

- **Proyecto de Ley 2686/2021-CR**
  - **De la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales:** Mediante Oficio 1143-2022-ANGR/P del 7 de noviembre de 2022, el señor Jean Paul Benavente García, Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, puso a disposición de la Comisión la opinión técnica correspondiente al PL 2686/2021-CR, a través de la cual indican estar **en desacuerdo** con la iniciativa legislativa.

    Sobre ello la ANGR argumenta que, si bien a los gobiernos regionales se les transfiere recursos destinados a la inversión pública para la ejecución de proyectos que impactan positivamente en el desarrollo de las regiones, para el cumplimiento de los mismos es necesario que los gobiernos regionales tengan la capacidad para movilizar oportunamente los recursos.

    Por lo tanto, la ANGR sostiene que *"(...) la ejecución presupuestaria obedece no al control administrativo del gobernador regional sino al diseño institucional de los sistemas administrativos que son deficientes y no facilitan la mejora de los procesos y el logro de los objetivos."* (Énfasis agregado)

  - **De la ciudadanía** se ha recibido una opinión favorable que, a su vez, formula consulta sobre su aplicación a centros poblados.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. Consideraciones previas

Previo al análisis de las propuestas legislativas materia del presente dictamen, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado considera necesario señalar que, si bien han ingresado un total de catorce (14) proyectos de ley que abordan, ya sea de manera directa o indirecta, alguna modificación a las causales de vacancia y/o suspensión de autoridades locales y/o regionales, siete (7) de ellos ameritan ser abordados en otros dictámenes, atendiendo la finalidad objetiva que persiguen. Este es el caso de las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 470/2021-CR** que modifica el inciso 3 y el párrafo final del artículo 133 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incluir como causal de suspensión del alcalde el incumplimiento de transferencia de recursos a las municipalidades de centros poblados.

  Este proyecto de ley será tratado en conjunto con otras iniciativas legislativas que plantean la problemática de las municipalidades de centros poblados. Estas tienen una tipología distinta a las municipalidades provinciales y distritales, por lo que su tratamiento debe abordarse de manera separada.

- **Proyecto de Ley 1069/2021-CR** que modifica el artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y el artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de

Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de suspensión la negativa reiterada de brindar información a los Congresistas de la República o a las comisiones del Congreso de la República en el cumplimiento de la función de control político.

- **Proyecto de Ley 1351/2021-CR** que incorpora el numeral 6 y el tercer párrafo del artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y los artículos 31 y 75 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incorporar como causal de vacancia, la inasistencia injustificada a segunda citación realizada por comisión del Congreso de la República sobre la ejecución de políticas públicas o graves denuncias sobre corrupción.

- **Proyecto de Ley 2929/2022-CR** que modifica el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de incorporar como causal de vacancia la inconcurrencia injustificada a segunda citación de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, y modifica el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de incorporar nuevas causales de vacancia.

  Se recomienda que la dictaminación de las tres iniciativas legislativas precedentes sea tratada de manera independiente, a fin de abordar los puntos vinculados a la función de control político del Congreso de la República relacionados a los gobiernos regionales y locales.

- **Proyecto de Ley 1450/2021-GR** que modifica el artículo 13, y agrega los literales w, x, y, y z al artículo 15 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fin de prohibir la reelección de consejeros delegados, y facultar al Consejo Regional a interpelar al Gerente General Regional, Gerentes Regionales, Directores Regionales y demás funcionarios del Gobierno Regional, entre otras.

  El referido proyecto de ley ya cuenta con un dictamen favorable aprobado por unanimidad por esta comisión, de fecha 12 de octubre de 2022. Este incluye además las iniciativas de ley 1636/2021-GR y 2466/2021-CR.

- **Proyecto de Ley 1198/2021-GL,** que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, encontrándose dentro de las modificaciones la incorporación de causales de vacancia y suspensión en los cargos de alcalde y/o regidor de abandono de deberes y funciones e ineficiencia administrativa.

- **Proyecto de Ley 2874/2022-CR,** que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de fortalecer y transparentar la gestión edil, encontrándose dentro de las modificaciones la incorporación de nuevas causales de vacancia y suspensión en los cargos de alcalde y/o regidor de abandono de deberes y funciones e ineficiencia administrativa.

Se recomienda que la dictaminación de los Proyectos de Ley 1198/2021-GL y 2874/2022-CR y se realice de manera independiente. Ello debido a la magnitud y complejidad de la propuesta, que aborda a su vez temas distintos a la vacancia y suspensión.

De la misma forma, esta comisión ha estimado conveniente clasificar en dos grupos todas las iniciativas legislativas materia del presente dictamen, en atención a la finalidad específica que persiguen:

a. Iniciativas legislativas que tienen por objeto asegurar la idoneidad y ética de las autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas respetando el derecho a la participación política. Este es el caso del PL 692/2021-CR.

b. Iniciativas legislativas que tienen por objeto sancionar a las autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas por una inadecuada gestión pública. Aquí encontramos los Proyectos de Ley PL 049/2021-GR, 581/2021-CR, 928/2021-CR, 2353/2021-CR, 2503/2021-CR, y 2686/2021-CR.

Así también, la comisión ha considerado pertinente, a razón del estudio y análisis de las iniciativas legislativas y de la legislación actual, abordar un conjunto de modificaciones adicionales destinadas a homologar, en la medida de lo posible, las causales de vacancia y suspensión aplicables a las autoridades democráticamente elegidas a nivel regional y municipal, así como las modificaciones de forma necesarias para equiparar la terminología empleada.

En atención a lo señalado, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado evaluará las iniciativas legislativas materia del presente dictamen bajo las categorías antes mencionadas, luego de desarrollar algunos conceptos clave para ello.

3.2. Naturaleza jurídica de vacancia y suspensión

Antes de iniciar el análisis respectivo sobre las modificaciones o incorporaciones de causales de vacancia y suspensión, es necesario conocer la naturaleza jurídica de ambas figuras y el impacto que estas generan en el libre desarrollo de algunos derechos fundamentales, sobre todo el derecho a la participación política.

Al respecto, la vacancia es aquella situación en virtud de la cual la persona que desempeña un cargo de elección popular queda privada de seguir ejerciéndolo de forma permanente; es decir, significa el cese de la relación representativa que existe entre la población y su representante[1]. Éste es un mecanismo mediante el cual se realiza un control político y

[1] Jurado Nacional de Elecciones, Vacancia de autoridades municipales. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_11set2007.pdf

jurídico, por lo que se trataría de una institución de naturaleza híbrida[2], aplicable a los alcaldes, regidores municipales, gobernadores regionales, vicegobernadores regionales y consejeros regionales.

Sobre ello, Romero Sánchez afirma que se trata de un *"mecanismo de control ciudadano a través del cual* ***se produce el cese del mandato representativo,*** *(...) originada por causales taxativamente prevista en la ley, dictada dentro de un procedimiento administrativo y con arreglo a derecho."* [3] (Énfasis agregado)

En líneas generales, la vacancia regularmente tiene un carácter declarativo y no constitutivo. Éste es el caso de causales como muerte o impedimento físico permanente, que responden a un hecho concreto, no doloso, y que no tienen carácter sancionador.

Sin embargo, también se encuentran causales consecuencia de una conducta ilegal, las cuales sí tendrían carácter sancionador. Aquí nos referimos a aquellas que se generan del incumplimiento de una obligación o prohibición, como por ejemplo nepotismo en el caso de los gobiernos locales, restricciones de contratación o inasistencia injustificada a las sesiones de concejo municipal o Consejo Regional. En este mismo grupo puede considerarse a la causal de vacancia por sentencia condenatoria.

Sobre ello, el Tribunal Constitucional hace referencia a la vacancia del cargo de alcalde como una "sanción", justamente al referirse a la vacancia en casos de sentencia penal, tal como se puede apreciar en el fundamento 52 de la sentencia recaída en el expediente 2730-2006-PA/TC.

> *"Derivar* ***la sanción*** *de vacancia en el cargo al que se ha accedido por voluntad popular, de una sentencia penal que no ha sido dictada en última y definitiva instancia, es decir, que carece de la autoridad de cosa juzgada, supone una flagrante violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia, previsto en el artículo 2° 24 e) de la Constitución, así como de los derechos fundamentales a participar en la vida política del país y a ser elegido representante, reconocidos en los artículos 2° 17 y 31 ° de la Constitución, respectivamente."* (Énfasis agregado)

Por su parte, la suspensión es la interrupción o aplazamiento del periodo de gobierno de una autoridad municipal o regional[4], siendo que la principal diferencia con la vacancia es que la separación del cargo de la autoridad es de carácter temporal, por el contrario, la vacancia implica una separación permanente[5].

Ahora bien, tanto la vacancia como la suspensión se regulan por medio de reglas que establecen las causales y el procedimiento para su realización[6]. Es así que, dentro del ordenamiento jurídico peruano se tiene la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). En ambos cuerpos normativos se establece una lista cerrada y taxativa de causales de vacancia y

---

[2] Friz B., J. Z. (2007) Una aproximación a la vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales. *Revista de la Facultad de Derecho – Derecho PUC*. P. 362

[3] Romero Ch., S. (2019) La causal de vacancia de los alcaldes municipales por condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. *Vox Juris*. P. 53

[4] Ibíd.

[5] Ibíd.

[6] Friz Óp. Cit. P. 363

suspensión, tanto del gobernador, vicegobernador[7] y consejeros regionales[8], así como de los alcaldes y regidores[9], es decir, autoridades democráticamente elegidas.

---

[7] Es de precisar que en la Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales, se hace referencia a "presidente" y "vicepresidente" regionales; sin embargo, es de precisar que, mediante Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes, se cambia la denominación de Presidente Regional y Vicepresidente Regional por Gobernador Regional y Vicegobernador Regional, respectivamente. En ese sentido, en el presente dictamen hará referencia a Gobernador Regional, así como a Vicegobernador Regional.

[8] Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

(...)

"Artículo 30.- Vacancia

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

1. Fallecimiento.

2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional .

3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.

4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley, para hacer uso de licencia.

5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional , a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es aplicable únicamente a los Consejeros Regionales.

(...)"

*"**Artículo 31. Suspensión del cargo***

El cargo de presidente, vicepresidente y consejero se suspende por:

1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional .

2. Mandato firme de detención derivado de un proceso penal.

3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.

4. Incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 39-A de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, debido al ejercicio de la presidencia de la instancia regional de concertación.

(...)

Una vez extinguida la causa de suspensión, el titular reasume su cargo de pleno derecho".

[9] Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades:

(...)

"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:

1. Muerte;

2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;

3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;

4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;

5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;

6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;

7. Inconcurrencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;

8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;

9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;

10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

(...)"

*"**Artículo 25. Suspensión del cargo***

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

1. Por incapacidad física o mental temporal;

2. Por licencia autorizada por el concejo municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales;

3. Por el tiempo que dure el mandato de detención;

4. Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo con el reglamento interno del concejo municipal;

5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia pro delito doloso con pena privativa de la libertad;

Esto, naturalmente, nos obliga a considerar que el aumento o modificación de las causales de vacancia y suspensión, en línea con lo que proponen las iniciativas legislativas que agrupa este dictamen, implica una limitación al derecho a la participación ciudadana en asuntos públicos, recogido en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que señala que toda persona tiene derecho "*a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum*".

Así también, el artículo 31 de la norma en mención indica que los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica. Es decir, el contenido de este derecho es de configuración legal. Sobre ello, el Tribunal Constitucional señala que *"su contenido se evidenciará no solo en la Constitución, sino también en las leyes de desarrollo del referido derecho. En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley (orgánica) no solo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido"*[10].

Junto con ello el mismo Tribunal ha indicado lo siguiente:

> "Desde luego, que el referido derecho fundamental sea de configuración legal **no** implica que la ley llamada a precisar determinadas delimitaciones a su contenido protegido se encuentre exenta de un control de constitucionalidad. Significa, tan solo, que el constituyente ha querido dotar al legislador de un margen amplio de apreciación en la determinación del ámbito normativo del referido derecho, lo que debe ser tenido en cuenta por la jurisdicción constitucional al momento de valorar la validez o invalidez constitucional de su actuación."[11] (énfasis agregado)

Así también, en el caso de la causal de vacancia por sentencia condenatoria, cualquier modificación que se busque realizar a la misma debe considerar en su análisis otros dos derechos. El derecho a la presunción de inocencia y el derecho a la pluralidad de instancia. El primero reconocido en el literal e. del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, como parte del derecho a la libertad y seguridad personales; y, el segundo, en el numeral 5 del artículo 139 del mismo cuerpo legal, que señala los principios y derechos de la función jurisdiccional.

Es así que, de la normativa glosada se puede observar que las causales de vacancia y suspensión se encuentran en una lista taxativa, es decir, la legislación nacional ha regulado las causas específicas por las que se puede suspender o vacar a un alcalde, regidor, gobernador regional, vicegobernador y/o consejero regional, a fin de garantizar un mínimo de seguridad jurídica al acceder a puestos que derivan de una elección popular. Ello

---

6. Por incumplir lo dispuesto en el artículo 39-A de la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, debido al ejercicio de la presidencia de la instancia provincial o distrital de concertación, respectivamente.

(...)"

[10] Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en los expedientes N° 0015-2018-PI/TC y N° 0024-2018-PT/TC, fundamento 13. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00024-2018-AI.pdf

[11] Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el expediente N° 0030-2005-PI/TC, fundamento 27. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf

evidencia, precisamente, la doble dimensión de la vacancia y suspensión, al ser política, en tanto su origen está vinculado a una elección popular y tener prerrogativas políticas, y, a su vez, jurídicas, en la medida que se encuentra regulada por las normas vigentes en la materia, no debiendo apartarse de ellas[12].

3.3. Idoneidad para el cargo

Conforme se ha señalado previamente, el primer punto de análisis es el referido a la idoneidad y ética de las autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas respetando el derecho a la participación política.

Al respecto, el Proyecto de Ley 692/2021-CR propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional la sentencia condenatoria en primera instancia, en calidad de autor o cómplice por delito doloso con pena privativa de la libertad.

Actualmente, el numeral 3 del artículo 30 de la ley en mención señala como causal de vacancia para el cargo de Presidente (ahora gobernador), Vicepresidente (ahora Vicegobernador) y Consejeros del Gobierno Regional, el contar con una *"condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad"*.

Sobre el particular, el término "consentida" hace referencia al caso donde no se ha interpuesto recurso impugnatorio alguno, mientras que una sentencia "ejecutoriada" es aquella contra la cual ya no es posible presentar recurso impugnatorio. Esta es *"(...) sentencia firme, la que ha adquirido autoridad de cosa juzgada, es decir, contra la que no puede interponerse ningún recurso y puede ejecutoriarse en todos sus extremos*[13]. Ello lleva a confirmar que se está ante un supuesto de vacancia que no colisiona, en ningún extremo, con el derecho a la presunción de inocencia o a la doble instancia, ya que ambas se han agotado.

Distinta es la situación propuesta por el PL 692/2021-CR, el cual, al plantear la vacancia por sentencia condenatoria de primera instancia, recurrible por su propia naturaleza, implica una afectación a los derechos antes mencionados, el primero reconocido en el literal e. del numeral 24 del artículo 2 de la Carta Magna, como parte del derecho a la libertad y seguridad personales; y el segundo en el numeral 5 del artículo 139 de dicha norma, que señala los principios y derechos de la función jurisdiccional.

Cabe indicar que estos derechos, a su vez, se encuentran reconocidos a nivel internacional. El derecho a la presunción de inocencia se consagra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el numeral 2 del artículo 9, el cual establece que *"Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad (...)"*. De igual manera, el derecho a la pluralidad de instancia se encuentra en el literal h) del numeral en mención, el mismo que

---

[12] Romero Ch. R (2018)

[13] Poder Judicial, Diccionario Jurídico. Disponible en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_servicios/as_enlaces_de_interes/as_orientacion_juridica_usuario/as_diccionario_juridico/e#:~:text=Ejecutoria%3A%20(Derecho%20Procesal)%20Sentencia,ejecutarse%20en%20todos%20sus%20extremos.

indica que toda persona inculpada tiene "*h) derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.*"

Es así que, al encontrarnos ante una restricción de derechos fundamentales, para determinar la viabilidad y pertinencia de la propuesta, es necesario aplicar el test de proporcionalidad. Sin perjuicio de ello, el ordenamiento jurídico peruano ya contempla en la Constitución Política una restricción similar, siendo el caso de los artículos 34-A y 39-A, los cuales señalan lo siguiente:

> "Artículo 34-A. Están impedidas de postular a cargos de elección popular, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.
>
> (...)
>
> Artículo 39-A. Están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso" (énfasis agregado)

Como se puede apreciar, nuestro ordenamiento jurídico a nivel constitucional acepta como una restricción válida al derecho a postular a cargos de elección popular (derecho a elegir y ser elegido/derecho al sufragio) el contar con una sentencia condenatoria de primera instancia por la comisión de un delito doloso. Esto a su vez también se aplica al ejercicio de la función pública mediante designación en cargos de confianza.

En este sentido, incluir una causal de vacancia similar en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), podría considerarse como el desarrollo a nivel legal de esta prohibición y por lo tanto viable. Ello ya que, si el legislador previamente ha considerado que una persona sobre la cual recae una sentencia de este tipo no puede postular a un cargo de elección popular, por extensión tampoco debería permanecer en el cargo y ejercer las funciones del mismo, ya que la finalidad del primer supuesto (postular) es justamente evitar el segundo (desempeñarse en el cargo).

Sin embargo, sobre este punto en específico, el Jurado Nacional de Elecciones[14] ha señalado que esto no resulta razonable ni proporcional, *"(...) ya que, no solo se limita el derecho de sufragio pasivo de la autoridad electa, sino que también afecta el derecho de sufragio activo, pues la autoridad fue elegida por voto popular".*

De igual manera, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha señalado que en virtud del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, es un principio de la función jurisdiccional, y un derecho de los ciudadanos, la pluralidad de instancias, siendo que las decisiones de primera instancia no son definitivas[15].

---

[14] Opinión remitida a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, y Modernización de la Gestión del Estado mediante Oficio 114-2022-P/JNE del 01 de abril de 2022.

[15] Opinión remitida a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales, y Modernización de la Gestión del Estado mediante Oficio 101-2022-ANGR/P del 23 de febrero de 2022.

Ahora bien, una diferencia a considerar entre la prohibición de postular al cargo y la vacancia del mismo, es la que existe entre la duración del proceso electoral y la duración del mandato en el cargo electo. En el primer caso, resulta lógico contar con una prohibición absoluta, ya que el tiempo transcurrido entre la inscripción como candidato a un cargo de elección pública y la asunción del cargo, en el caso de los gobiernos regionales, es de aproximadamente un año[16]. Sin embargo, la duración de estos mandatos conforme al artículo 11 de la LOGR, es de 4 años, tiempo en el cual la sentencia condenatoria de primera instancia podría ser recurrida y revocada.

En atención a esta diferencia, a la limitación al derecho al sufragio y a la doble instancia, y a la prohibición de aplicar normas limitativas de derechos por analogía, es pertinente realizar un análisis (test) de proporcionalidad para determinar la viabilidad y pertinencia de la iniciativa legislativa propuesta. Dicho test, en concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional[17], incluye a su vez tres principios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.

El primer paso, el test de idoneidad, busca determinar "(...) *si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar (...)*[18]". En el caso específico debemos preguntarnos si constituir como causal de vacancia la imposición de una condena por sentencia de primera instancia por delito doloso, constituye un medio adecuado para buscar el objetivo que persigue la modificación; *"preservar la idoneidad de los funcionarios públicos elegidos a cargos de elección popular (...)."*

Para ello, es relevante determinar qué se entiende por "idoneidad de los funcionarios públicos elegidos a cargos de elección popular". Al respecto, el numeral 4. del artículo 6 de la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, indica que la idoneidad es un principio de la función pública, la cual es:

> "Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones."

En esta línea, la idoneidad entendida como aptitud moral se encuentra relacionada a lo "ético" o a lo que consideramos como lo correcto. En este contexto, una conducta "idónea" será una *"(...) que se ciña a prescripciones normativas, las cuales de antemano sabemos, persiguen un fin moral. Es decir, para nuestros efectos, una buena administración pública es aquella que funda su actuar en lo que las leyes le permiten, respetando la esfera de los derechos particulares en la persecución de fines de interés social.*"[19]

---

[16] Esto al tomar como referencia el calendario electoral para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, para el periodo 2023-2026. Convocatoria electoral: 05/01/2022, fecha límite para solicitud de inscripción de lista de candidatos: 14/06/2022, proceso electoral 2/10/2022, asunción del cargo 01/0/2023. Disponible en: https://www.onpe.gob.pe/elecciones/2022/elecciones-regionales-municipales/

[17] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 6. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

[18] Idem.

[19] Brito Jaime, Xeiha. *El derecho humano a una buena administración.* Junio 2018. Disponible en: https://vlex.com.pe/vid/derecho-humano-buena-administracion-847406222

Así también, es necesario recordar que el derecho penal se constituye en la *última ratio* del ordenamiento jurídico, por lo que, por su misma naturaleza, la valla que debe superarse para desvirtuar el principio de presunción de inocencia, y consecuentemente emitir una sentencia condenatoria, es mucho mayor que la impuesta en otras ramas del derecho, tal como el derecho administrativo sancionador.

Es así que, dentro de este marco, tipificar como causal de vacancia la imposición de una condena por sentencia de primera instancia por la comisión de un delito doloso, cumple con la finalidad perseguida por la modificación propuesta, ya que evita que las personas que habrían atentado contra el sistema jurídico, y que, consecuentemente, no sean idóneas para el cargo, ingresen a la administración pública.

Superado este primer análisis, *"(...) el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador."*[20]

Como se ha mencionado anteriormente, la inclusión de una nueva causal de vacancia (sentencia condenatoria de primera instancia en este caso), genera una afectación a múltiples derechos, por lo que siempre que sea posible aplicar una alternativa que cumpla la finalidad perseguida, pero que sea menos gravosa o colisione en menor medida con otros derechos fundamentales, corresponde realizar ello.

Sobre ello, la comisión coincide con la opinión técnica emitida por la Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio 0050-2022-DP/PAD del 21 de enero de 2022, la cual señala que:

> *"(...) sugerimos reevaluar la fórmula legal planteada (vacancia) a efectos de reemplazarla por la causal de suspensión del ejercicio de la función pública del gobernador, vicegobernador y consejeros del gobierno regional cuando sobre ellos recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso, en línea con lo establecido en los artículos 34-A y 39-A de la Constitución Política del Perú y en los incisos 1 y 2 del artículo 6 e inciso 6 del artículo 7 de la Ley n.° 27815, Código de Ética de la Función Pública, 6 en aras de garantizar el principio de buena administración pública implícitamente reconocido en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, y salvaguardar la estabilidad democrática, gobernabilidad y el fortalecimiento de nuestras instituciones, así como permitir que la autoridad suspendida pueda reasumir su cargo, en caso sea absuelta en una segunda instancia."* *(énfasis agregado)*

La inclusión de la causal "sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras y cómplices" en el artículo 31 de la LOGR como causal de suspensión y no de vacancia, es una alternativa que cumple con la finalidad perseguida *"preservar la idoneidad de los funcionarios públicos elegidos a cargos de elección popular"*. Esto, sin afectar de manera desproporcional los derechos a la participación política y a la pluralidad de instancia, tanto de las personas electas para el desempeño de la función pública, como de los votantes.

[20] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 6. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

Ciertamente, la vacancia es una medida más gravosa que la suspensión, teniendo en consideración que ella conlleva una separación permanente del cargo del gobernador, vicegobernador y/o consejero del Gobierno Regional, no siendo posible – a diferencia de la suspensión que es una medida temporal – el retorno del funcionario vacado al cargo que ostentaba.

Ahora bien, al evidenciarse que la medida de vacancia es más gravosa que la suspensión, esta no habría superado el examen de necesidad, no siendo necesario continuar con el test de proporcionalidad de conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 579-2008-PA/TC[21].

Sin perjuicio de lo expuesto, es oportuno determinar a través del test de proporcionalidad, si la aplicación de la suspensión por incurrir en la causal en análisis supera los tres subprincipios antes referidos; esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

En lo concerniente al test de idoneidad, la tipificación de sentencia condenatoria de primera instancia como causal de suspensión, cumple con la finalidad perseguida al evitar que las personas que hubiesen cometido ilícitos penales continúen en cargos de la administración pública.

En cuanto al test de necesidad, se ha advertido que no existe una medida menos gravosa que la suspensión, la cual tiene un carácter temporal que no afecta desproporcionadamente al funcionario, toda vez que, de ser revocada la sentencia condenatoria de primera instancia, el funcionario público volvería a ocupar el puesto del cual ha sido suspendido.

Por último, el test de proporcionalidad en sentido estricto *"(...) consiste en establecer el peso o importancia de los principios jurídicos en conflicto."*, es decir, se debe determinar el grado de afectación o niveles de satisfacción de los objetivos constitucionales que se persiguen[22]. Si bien con la medida de suspensión se afecta temporalmente el derecho a la presunción de inocencia y el de participación política, resultaría más grave mantener en la administración pública a un funcionario no idóneo, toda vez, que la comisión de un delito doloso atentaría contra el ordenamiento jurídico vigente y el principio de buena administración pública.

En ese sentido no es posible mantener al frente a una entidad del gobierno subnacional a una persona que no respete el sistema jurídico, el cual debería guiar todo su accionar, más aún cuando por la naturaleza de su cargo, sus decisiones afectan directamente el ejercicio de derechos fundamentales de la población (salud, educación, seguridad ciudadana, entre otros).

Finalmente, si bien la propuesta materia de análisis solo modifica la LOGR, las decisiones tomadas en el ejercicio de su cargo por parte de los alcaldes y regidores municipales, al igual que aquellas tomadas por los gobernadores regionales, vicegobernadores y consejeros regionales, tienen un impacto directo sobre la población de sus

[21] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 25. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

[22] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 30. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

circunscripciones. A razón de ello, esta comisión considera pertinente incluir la nueva causal de suspensión analizada dentro de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, especificando que esta se aplica tanto en los casos de pena privativa de libertad efectiva como suspendida, con la siguiente redacción:

"Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

"**Artículo 31. Suspensión del cargo**

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** o **Consejero** Regional se suspende por:

(...)

3. **Por** sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia por **la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad **efectiva o suspendida**."

"Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 25. Suspensión del cargo

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

(...)

5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia por **la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad **efectiva o suspendida;**"

3.4. Inadecuada Gestión Regional y Municipal

El segundo punto materia de análisis es el relacionado a las iniciativas legislativas que buscan sancionar una inadecuada o deficiente gestión regional y/o municipal. En este grupo podemos encontrar el proyecto de ley 049/2021-GR, relativo a la ejecución del presupuesto participativo, y los proyectos de ley 581/2021-CR, 2353/2021-CR y 2686/2021-CR relacionados al porcentaje de ejecución del gasto público.

3.4.1 Iniciativas legislativas que proponen la vacancia de las autoridades por una baja ejecución presupuestal

Sobre el particular, el proyecto de ley 581/2021-CR propone modificar el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incluir como causal de vacancia del alcalde y del gobernador regional la ejecución presupuestal menor al 40% en el gasto público.

Asimismo, el proyecto de ley 2353/2021-CR recoge en su texto legal que el alcalde, regidor, gobernador, vicegobernador y consejeros de Gobierno Regional serán vacados de sus cargos si el gasto público anual es menor al 70% del presupuesto asignado para ese periodo. En esa misma línea, la fórmula legal del proyecto de ley 2686/2021-CR dispone la vacancia de los alcaldes, regidores, presidentes (ahora gobernadores), vicepresidentes (ahora vicegobernadores), y consejeros regionales por la ejecución menor al 70% del gasto público.

Estos proyectos evidencian preocupación por un mayor nivel de ejecución del presupuesto por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales, considerando la presencia de

necesidades y brechas de atención existentes para la población en sus circunscripciones territoriales.

En tal sentido, para la consideración de la aplicación de una medida sancionatoria (vacancia) debe quedar objetivamente señalado que los resultados observados en la ejecución se deban intrínsecamente a la gestión, ya sea de las autoridades como de los funcionarios responsables. Acorde con esta premisa, se han identificado algunos factores atribuibles al contexto externo a la gestión de los gobiernos regionales y gobiernos locales que impiden una medición adecuada de sus responsabilidades en la ejecución presupuestaria, las cuales se pueden resumir en:

a) Dependencia de las transferencias y su ausencia de predictibilidad

Según información del Ministerio de Economía y Finanzas, los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales a nivel nacional cuentan con un nivel de dependencia de las transferencias de alrededor del 98% y 76%, respectivamente. Así, la evolución y niveles de sus ingresos dependen, por un lado, de factores de coyuntura internacional (caso del precio, por ejemplo, de las materias primas), como de coyuntura nacional, que tiene que ver con la evolución propia de la economía y su relación con la recaudación de impuestos nacionales los cuales alimentan diversos mecanismos de distribución de transferencias como se puede apreciar a continuación:

Cuadro 2

Resultado Económico de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

a. Gobiernos Regionales

Gobiernos Regionales	S/ Millones		Var. % Real	% del PBI	
	2020	2021	2021 / 2020	2020	2021
I. Resultado Primario	**- 442**	**574**		**-0,1**	**0,1**
Ingresos	**36 317**	**41 187**	**9,1**	**5,0**	**4,7**
a. Ingresos Corrientes	**32 352**	**36 683**	**9,0**	**4,5**	**4,2**
a.1 Ingresos Tributarios	9	13	36,7	0,0	0,0
a.2 Ingresos no tributarios	448	671	44,2	0,1	0,1
a.3 Transferencias	31 895	35 999	8,5	4,4	4,1
b. Ingresos de Capital	**3 965**	**4 503**	**9,2**	**0,6**	**0,5**
Gasto No Financiero	**36 759**	**40 612**	**6,3**	**5,1**	**4,6**
a. Gastos Corrientes	**30 403**	**33 001**	**4,4**	**4,2**	**3,8**
a.1 Remuneraciones	20 598	21 971	2,6	2,9	2,5
a.2 Bienes y Servicios	6 562	7 659	12,3	0,9	0,9
a.3 Transferencias	3 243	3 371	0,0	0,5	0,4
b. Gastos de Capital	**6 357**	**7 611**	**15,2**	**0,9**	**0,9**
b.1 Inversión	6 106	7 235	13,9	0,8	0,8
b.2 Otros	250	377	44,8	0,0	0,0
II. Intereses	**32**	**38**	**12,5**	**0,0**	**0,0**
III. Resultado Económico (I-II)	**- 474**	**536**		**-0,1**	**0,1**

b. Gobiernos Locales

Gobiernos Locales	S/ Millones		Var. % Real	% del PBI	
	2020	2021	2021 / 2020	2020	2021
I. Resultado Primario	**2 197**	**1 897**		**0,3**	**0,2**
Ingresos	**28 941**	**33 707**	**12,0**	**4,0**	**3,9**
a. Ingresos Corrientes	**24 513**	**26 663**	**4,6**	**3,4**	**3,0**
a.1 Ingresos Tributarios	2 544	3 373	27,5	0,4	0,4
a.2 Ingresos no tributarios	2 389	3 036	22,2	0,3	0,3
a.3 Transferencias	19 580	20 254	-0,5	2,7	2,3
b. Ingresos de Capital	**4 428**	**7 043**	**53,0**	**0,6**	**0,8**
Gasto No Financiero	**26 744**	**31 809**	**14,4**	**3,7**	**3,6**
a. Gastos Corrientes	**15 456**	**15 934**	**-0,9**	**2,1**	**1,8**
a.1 Remuneraciones	2 528	2 629	0,0	0,4	0,3
a.2 Bienes y Servicios	11 970	12 458	0,1	1,7	1,4
a.3 Transferencias	958	847	-15,0	0,1	0,1
b. Gastos de Capital	**11 288**	**15 875**	**35,3**	**1,6**	**1,8**
b.1 Inversión	11 238	15 756	34,8	1,6	1,8
b.2 Otros	50	119	128,7	0,0	0,0
II. Intereses	**50**	**35**	**-32,9**	**0,0**	**0,0**
III. Resultado Económico (I-II)	**2 147**	**1 863**		**0,3**	**0,2**

Fuente: MEF-Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2021[23]

[23] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3098037/Informe_anual_Reglas_Fiscales_GR_GL2021.pdf.pdf?v=1652463709

La volatilidad de las diferentes fuentes de financiamiento, especialmente las derivadas de industrias extractivas, es un factor relevante en el análisis ya que el presupuesto se establece en el año fiscal previo bajo supuestos que se alimentan de la experiencia de ejecución y de la planificación multianual de diversos proyectos de inversión. Esto genera la posibilidad de ciertas rigideces durante la ejecución del año fiscal siguiente, especialmente en caso se observe que el nivel de transferencias sea muy diferente al previsto inicialmente en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de las entidades.

En este sentido, tratar de medir o evaluar la ejecución presupuestal sobre el PIA no permite visualizar claramente el uso oportuno de los ingresos corrientes de la entidad, tanto en los casos en que se registren un incremento de las transferencias, que implique realizar mayores acciones para organizar la ejecución de niveles del gasto inicialmente no planificados, como cuando se registren reducciones que impidan indefectiblemente su ejecución si es que la entidad no cuenta con saldos de balance necesarios o medios para que a través del endeudamiento se puedan ejecutar.

b) Determinación del presupuesto referencial y desfases temporales para medir la ejecución presupuestal

En concordancia con el literal anterior, se encuentran los proyectos de ley 0581/2021-CR, como el proyecto de Ley 2353/2021-CR, y el 2686/2021-CR que no especifican si el presupuesto de referencia en el que se mide la ejecución presupuestal es el presupuesto institucional de apertura-PIA (en el que se basa la planificación del año fiscal previo) o el presupuesto institucional modificado-PIM, el cual se va especificando durante la ejecución del año fiscal en curso.

Esta diferencia es importante, dado que entre ambos tipos de presupuesto existen diferencias significativas, las cuales tienen que ver en términos de gestión, con la capacidad de las entidades para adaptar estos cambios y realizar todas las gestiones necesarias en los diferentes sistemas administrativos del Estado para la ejecución correspondiente. Esto es más difícil en el caso que los excedentes a favor del PIM sean de fuentes destinadas para el gasto de inversión pública, el cual, por naturaleza resulta de gestión menos dinámica que el gasto corriente.

Por ejemplo, en el caso específico de las transferencias hacia gobiernos regionales y locales para el año fiscal 2022, se encuentra una diferencia de más de 100% entre las transferencias programadas inicialmente por concepto de canon y sobrecanon, y las que efectivamente serán transferidas a estas entidades. También se debe mencionar para este caso que, si bien las transferencias de esta fuente de financiamiento se realizan de manera mensual, la publicación de los montos efectivos del canon y sobrecanon se realiza durante el mes de junio de cada año, lo cual representa un desfase en la información para el tratamiento y gestión de estos recursos, dado que en su mayoría derivan de la recaudación del impuesto a la renta.

En el caso de las regalías mineras y el fondo de compensación regional (FONCOR), si bien se entregan y se establecen de manera mensual, su crecimiento también ha sido significativo[24].

Adicionalmente, existen otras fuentes de financiamiento que no están delimitadas en la planificación del presupuesto institucional de apertura y que representan cambios significativos en la ejecución:

- Los saldos de balance, que representan ingresos de períodos fiscales anteriores que no fueron revertidos al gobierno central y que permanecen en las cuentas individuales de las entidades. Esta fuente de financiamiento funciona como medio de reducción de los riesgos asociados al financiamiento de la continuidad de los proyectos de inversión que trascienden un año fiscal y que están a cargo de las mismas entidades regionales y locales.
- Los recursos ordinarios por convenios de ejecución, que representan transferencias que revierten si no son ejecutadas y que reciben los gobiernos regionales y locales para fines específicos como programas sociales y determinados proyectos de inversión pública. El principal problema de esta fuente es la determinación del momento en el que se da efectivamente la transferencia, la cual depende de la firma de convenios de ejecución con los sectores, existiendo la posibilidad de que se haga efectiva en cualquier momento del año fiscal en curso, a pesar de estar programada previamente en el presupuesto institucional modificado.
- Los recursos por operaciones oficiales de crédito, cuyos desembolsos están sujetos a las condiciones de riesgo de las entidades y a las características propias de determinados proyectos de inversión.
- Los recursos derivados por donaciones y transferencias de instituciones públicas o privadas, los cuales, según su naturaleza podrían estar dirigidos a diferentes finalidades y cuya disposición y uso estén sujetas a un cronograma y características específicas.

Ello da como resultado que, si bien respecto al presupuesto institucional de apertura se pueda dar una ejecución cercana al 100% o sobre ejecución, a nivel del presupuesto institucional modificado se muestren tasas de ejecución relativamente muy bajas, como se aprecia en el cuadro 3 para el año fiscal 2022.

[24] Según consulta amigable de ingresos diarios del 13 de noviembre del 2022, la diferencia entre PIA y PIM del FONCOR es mayor al 60% al igual que los montos de las regalías mineras .

Cuadro 3

Ejecución presupuestaria de los Gobiernos Regionales y Locales a noviembre 2022 (en millones de soles)

I. Gobiernos Locales					
Fuente de Financiamiento	PIA	PIM	Devengado	Ejecución	
				Respecto al PIA	Respecto al PIM
1: RECURSOS ORDINARIOS	2,291.4	6,498.3	2,871.7	125.3	44.2
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	3,062.8	4,232.3	2,869.9	93.7	67.8
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	511.5	5,920.7	2,945.8	575.9	49.8
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	4.8	2,047.1	1,102.2	23,152.2	53.8
5: RECURSOS DETERMINADOS	15,702.1	31,363.9	18,842.7	120.0	60.1
Total	21,572.6	50,062.4	28,632.4	132.7	57.2
II. Gobiernos Regionales					
Fuente de Financiamiento	PIA	PIM	Devengado	Ejecución	
				Respecto al PIA	Respecto al PIM
1: RECURSOS ORDINARIOS	26,389.3	30,434.1	29,681.3	112.5	97.5
2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	466.3	734.4	569.0	122.0	77.5
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	4,785.4	8,593.3	6,141.3	128.3	71.5
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	20.3	1,461.5	1,233.8	6,077.9	84.4
5: RECURSOS DETERMINADOS	2,298.8	4,050.7	3,263.6	142.0	80.6
Total	33,960.1	45,274.1	40,888.9	120.4	90.3

Fuente: MEF-Consulta amigable de gastos diarios al 13 de noviembre el 2022.

Otros aspectos, no menos importantes en relación a la ejecución son los vinculados con la gestión de los interesados y aquellos de naturaleza coyuntural que ameritan una desviación de la planificación inicial:

- Respecto al primer caso, se encuentran por ejemplo la continuidad o la predisposición de las autoridades o representantes de las instituciones que deben firmar los convenios para las transferencias de partidas presupuestarias, así como la disposición de empresas oferentes de servicios para la ejecución del gasto de inversión pública. En este último sentido, también se debe considerar que el

devengue del gasto tiene que ver con la conformidad del avance de las diferentes etapas de la inversión, el cual podría estar condicionado al servicio de las empresas ejecutoras.

- Dentro del segundo caso, se encuentran factores como aquellos de carácter ambiental o climático (por ejemplo, lluvias intensas o inundaciones) que podrían paralizar la continuidad de las obras, así como la presencia de desastres naturales, especialmente en zonas de altos riesgos debido a su geografía. Asimismo, es menester considerar que producto de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19, la forma y el cronograma de la ejecución del gasto tuvo diferentes restricciones.

Por último, se debe tomar en cuenta que la velocidad de la ejecución no es determinante para valorar la idoneidad del gasto efectuado del presupuesto. En este sentido, la Contraloría General de la República, a través de su informe de incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú del 2020 señala que existe una extrapolación de aproximadamente el 15% de toda la ejecución anual del presupuesto de los gobiernos regionales y locales a nivel nacional, que representó en su conjunto más de S/10 000 millones en el año de análisis[25].

A razón de lo mencionado, al momento de aplicar el primer paso del test de proporcionalidad, es decir el juicio de idoneidad o adecuación, la restricción que implica la nueva causal de vacancia referida a la ejecución presupuestal no resulta pertinente o adecuada a la finalidad que busca tutelar, referida al uso eficiente de los recursos públicos. Esto no solo porque la ejecución depende muchas veces de factores exógenos, sino también porque la velocidad de ejecución no necesariamente determina la idoneidad de la misma.

Por ello, se recomienda no incorporar como causal de vacancia o suspensión criterios relacionados con la ejecución presupuestal en la medida que no están correcta y objetivamente limitadas las responsabilidades en cuanto a sus resultados a nivel funcional.

No obstante, esta comisión no es ajena a las deficiencias en la ejecución del gasto público que ocurren en los gobiernos locales y regionales, y el impacto que esto genera en los servicios que proveen directamente a la población; por lo que a fin de garantizar una adecuada gestión y ejecución presupuestal se propone la inclusión de una nueva causal de suspensión en la LOM y en la LOGR:

"**Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

(...)

Artículo 31. Suspensión del cargo

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** o **Consejero** Regional se suspende por:

(...)

[25] Disponible en: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/INCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf

5. En el caso del Gobernador, por no designar a un nuevo gerente general regional en un plazo de (veinte) 20 días hábiles luego de que el Consejo Regional disponga su cese conforme al numeral v, literal k, del artículo 15 de la presente Ley."

"Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 25. Suspensión del cargo

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

(...)

7. En el caso del alcalde, por no designar a un nuevo gerente municipal en un plazo de veinte (20) días hábiles luego de que el concejo municipal disponga su cese conforme al numeral 30 del artículo 9 de la presente Ley.

(...)"

Esta nueva causal deriva de una responsabilidad directa de los gobernadores y alcaldes, en la medida que el artículo 21 de la LOGR referido a las atribuciones del presidente regional (ahora gobernador) señala en el literal c) como una de ellas el *"Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales (...)"*; de igual manera el artículo 20, numeral 17. de la LOM señala que es una atribución del alcalde *"Designar y cesar al gerente municipal (...)"*.

Al respecto, el gerente general regional y el gerente municipal tienen a su cargo competencias vinculadas a la gestión de los gobiernos regionales y/o locales; por lo que las actividades sobre los diferentes procedimientos de la ejecución del presupuesto anual, depende en mayor medida de ellos que de las autoridades electas. En ese sentido, si el Consejo Regional o el concejo municipal identifican causalidad directa en el problema de ejecución determinan el cese del gerente general, por lo que el gobernador regional o el alcalde, respectivamente, deberá nombrar en el plazo asignado a un nuevo gerente según corresponda, que cumpla con los criterios establecidos en la Ley 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción.

Por ello, el texto propuesto por esta comisión presenta una causal que supera el test de idoneidad, ya que la restricción en el derecho (inclusión de una nueva causal de suspensión por no designar a un nuevo gerente) es pertinente a la finalidad que se busca tutelar, debido a que la nueva designación tiene un impacto directo en la ejecución presupuestal de la entidad.

Asimismo, sobre la necesidad de la medida, la inclusión de una nueva causal de suspensión relacionada a la designación de un nuevo gerente es menos gravosa que la originalmente propuesta referida a la vacancia. También, en el análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la suspensión de una autoridad electa hasta por un periodo de 30 días implica una afectación a un derecho mucho menor que el escenario que se busca evitar; permanecer con un gerente que ha sido cesado por el concejo municipal o consejo regional. Ello, más aún si consideramos que este cese se da por la comisión de un acto

doloso o falta grave, al amparo del artículo 9, numeral 30 de la LOM, que lo señala como una de las atribuciones del concejo municipal.

En consecuencia, a fin de viabilizar la aplicación de esta nueva causal en el ámbito regional, esta comisión estima necesaria la inclusión de un nuevo numeral en el artículo 15 de la LOGR, a fin de agregar, como una de las atribuciones del Consejo Regional, el cese del gerente general mediante el siguiente texto:

> "**Artículo 15. Atribuciones del Consejo Regional**
>
> Son atribuciones del Consejo Regional:
>
> (...)
>
> "k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios.
>
> El Consejo Regional está facultado para:
>
> (...)
>
> **v. Disponer el cese del gerente regional cuando exista acto doloso o falta grave.**"

Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley 2686/2021-CR, analizado en este punto, además de proponer como nueva causal de vacancia el gasto menor al 70% del presupuesto municipal anual, también propone como una nueva causal la *"Incapacidad en realizar gestión municipal, debidamente comprobada, al segundo año de su gestión, siempre y cuando se haya incumplido con la ejecución del Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Integral, dejando de contribuir en la mejora del índice de Competitividad Regional."*

Así también propone que, ante la vacancia del alcalde por la nueva causal propuesta, sean vacados *"(...) el íntegro de los regidores de su propia lista electoral, que no denunciaron, debida y oportunamente, la incapacidad para la gestión municipal del alcalde y su ineficaz e improductivo manejo del presupuesto municipal anual (...)"*.

Para ello incorpora otras modificaciones dentro de las cuales se incluyen dos nuevos principios rectores de las políticas y la gestión regional dentro del artículo 8 de la LOGR, referidos al Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Integral, y al índice de Competitividad Regional, y nuevas atribuciones, funciones y obligaciones a los regidores y miembros del Consejo Regional.

Al respecto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado considera pertinente recordar que la limitación del derecho a la participación ciudadana que conlleva la inclusión de nuevas casuales de vacancia y suspensión no solo debe ser idónea, necesaria y proporcional; sino que al tratarse de una sanción debe cumplir con los principios y reglas básicas que rigen al derecho sancionador por lo que su tipificación debe ser expresa e inequívoca.

Sobre ello, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp 2192-2004-AA/TC[26] ha señalado lo siguiente respecto al principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en el derecho administrativo sancionar:

> "El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley" (subrayado nuestro).
>
> Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N° OOIO-2002-AIITC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.O 2050-2002-ANTC, que: "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)". (énfasis agregado)

A la luz de ello, la causal de vacancia propuesta "Incapacidad en realizar gestión municipal, debidamente comprobada, al segundo año de su gestión, siempre y cuando se haya incumplido con la ejecución del Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano Integral dejando de contribuir en la mejora del índice de Competitividad Regional." no se ajusta a los principios rectores del derecho sancionador, ya que no son inequívocos y son generales, en la medida que no se ha establecido como mínimo lo siguiente:

- No se señalan los criterios a emplearse para determinar la "incapacidad en realizar gestión municipal";
- No se especifica quien o cómo esta se comprueba;
- No se indica que porcentaje o "medida" de incumplimiento del Acuerdo de Gobernabilidad activaría la causal de vacancia;
- El término "contribuir" en la mejora del índice de Competitividad es subjetivo y depende de la valoración que cada individuo pueda otorgarle.

Por lo expuesto no se estima pertinente la inclusión de la causal de vacancia propuesta.

3.4.2 Iniciativas legislativas que proponen suspensión por no llevar adelante las fases del presupuesto participativo

Es necesario incorporar en este análisis al Proyecto de Ley 049/2021-GR, específicamente en relación a la sanción de suspensión por no cumplir con la ejecución de los compromisos formalizados y acuerdos adoptados en el presupuesto participativo, toda vez que pudieran presentarse situaciones no previstas que afecten negativamente la ejecución durante el

[26] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.pdf

año fiscal siguiente a la formulación del mismo, específicamente en los gobiernos regionales, los cuales dependen exclusivamente de las transferencias y recursos ordinarios para ejecutar su gasto.

Ahora bien, lo mencionado en el presente análisis por ningún motivo exime que a través de los concejos municipales y los Consejos Regionales se realice la fiscalización correspondiente y se adopten mecanismos de rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto y los motivos por los cuales está llegando a determinados resultados durante el año.

En ese sentido, la aplicación de la Ley 31433, "Ley que modifica la Ley 27972, La Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales", establece mecanismos para fortalecer su función fiscalizadora a fin de poder vincular con mayor claridad, y de acuerdo a cada realidad, los déficits de ejecución con la falta de idoneidad en la gestión del gobierno local o regional según corresponda.

Así también se debe tener en cuenta que el presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado – Sociedad Civil, y que tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de esta última en el proceso de programación participativa del presupuesto. Ello es de vital importancia ya que tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución[27], por lo que su inejecución implica a su vez una afectación directa a los intereses de la población y a su participación directa en la toma de decisiones a nivel de gobierno local y regional.

Por ello, para realizar un correcto análisis, es necesario aplicar el test de ponderación a fin de determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida propuesta, esto es la suspensión de los Gobernadores Regionales, frente al objetivo de asegurar la idoneidad de la gestión pública. Es así que primero se realizará el test de idoneidad.

El test de idoneidad busca determinar "(…) *si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar (…)*[28]". En este caso se debe analizar si establecer como causal de suspensión del gobernador regional el incumplimiento de la ejecución de los compromisos formalizados y acuerdos adoptados en el presupuesto participativo, constituye un medio adecuado para garantizar el objetivo que persigue la modificación, esto es, *"fortalecer los mecanismos de control y vigilancia respecto del proceso del presupuesto participativo(…) para garantizar el cumplimiento y vigilar su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios optimizando el uso de los recursos a través de un adecuado control (...)."*

Sobre este punto, es cuestionable que la suspensión de los Gobernadores Regionales se vincule al incumplimiento de dar curso a las fases del presupuesto participativo y de los compromisos formalizados y acuerdos adoptados, sobre todo cuando el numeral 8 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, recoge como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa el principio de causalidad,

[27] Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo.
[28] Idem.

según el cual *"La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable"*.

Sobre ello, conforme a la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, las fases del proceso participativo involucran a una serie de actores que no permiten que toda la responsabilidad por su ejecución recaiga únicamente en los gobernadores. A modo de ejemplo, la aprobación del presupuesto en cuestión recae en otros actores, como es el caso del concejo municipal y del Consejo Regional conforme lo señala el numeral 1 del artículo 9 de la LOM, y el literal c) del artículo 15 de la LOGR.

Por esta razón no sería idóneo incorporar esta causal de suspensión y, por ende, limitar el derecho a la participación política de las mencionadas autoridades, toda vez que el incumplimiento de las fases del presupuesto participativo, no depende solamente de las autoridades mencionadas, y la suspensión de las mismas no garantiza tampoco su cumplimiento.

Por consiguiente, al no superar el examen de idoneidad no es necesario continuar con el test de ponderación de conformidad con la sentencia recaída en el expediente 579-2008-PA/TC[29]. Sin embargo, al igual que en el caso de la eficiencia del gasto, la comisión no es ajena a los problemas y a la afectación de derechos que acarrea el incumplimiento del presupuesto participativo.

A razón de ello, se propone una fórmula alternativa que solo contempla las funciones relacionadas al presupuesto participativo que estén en la esfera de responsabilidad del gobernador regional, y a su vez se hace extensiva esta restricción a los gobiernos locales, ambos casos con los siguientes textos:

> Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
>
> **"Artículo 25. Suspensión del cargo**
>
> El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:
>
> **(...)**
>
> **8. En el caso del alcalde, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos[30];**
>
> **(...)"**
>
> Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
>
> "**Artículo 31. Suspensión del cargo**
>
> El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** o **Consejero** Regional se suspende por:
>
> (...)

[29] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 25. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

[30] De acuerdo al artículo 7 de la Ley 28056, "Ley Marco del Presupuesto Participativo".

6. En el caso del Gobernador Regional, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos

(...)"

3.4.3 Otras propuestas

Además de las propuestas de modificación analizadas hasta el momento, las cuales versan sobre idoneidad para el cargo (PL 629/2021-CR) e inadecuada gestión regional y municipal (PL 049/2021-GR, 581/2021-CR, 2353/2021-CR y 2686/2021-CR), también en este último grupo podemos encontrar las iniciativas legislativas 928/2021-CR y 2503/2021-CR.

a) Ejecución de acuerdos de concejo, promulgación de ordenanzas y recomendaciones de la Contraloría General de la República

El PL 928/2021-CR propone diversas modificaciones a la LOM a fin de a) incluir como faltas graves y causal de suspensión del alcalde la no ejecución de los acuerdos de concejo municipal y la no promulgación y publicación de las ordenanzas municipales; y b) incorporar como causal de vacancia de los alcaldes y regidores la no implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de la Auditoría Interna.

Como se ha desarrollado a lo largo del presente dictamen, a fin de analizar la inclusión de estas modificaciones, se deben realizar dos test de proporcionalidad. El primero referido a la incorporación de nuevas causales de suspensión, y el segundo relacionado a la nueva causal de vacancia propuesta. Asimismo, se analizará el impacto de las propuestas a nivel regional y municipal para determinar si resulta razonable su homologación.

Actualmente el artículo 20 de la LOM regula las diversas atribuciones del alcalde, dentro de las cuales se encuentra "*Ejecutar, bajo responsabilidad, los acuerdos del concejo municipal de conformidad con su plan de implementación*"[31], de igual manera, el numeral 5 del mismo artículo indica como una de ellas "*Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación*".

Esta situación se replica en el caso de los gobernadores regionales. Es así que el literal o., del artículo 21 de la LOGR establece como una de sus atribuciones el "(...) *promulgar las ordenanzas regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional, de conformidad con su plan de implementación, bajo responsabilidad."*

Es preciso señalar que tanto las ordenanzas municipales como las ordenanzas regionales, y los acuerdos de concejo municipal y del Consejo Regional son mecanismos claves para

[31] Numeral 3, artículo 20 de la LOM.

llevar a cabo la finalidad de los gobiernos locales[32] y regionales[33]; y son herramientas sin las cuales estos órganos en la práctica quedarían inoperativos y serían incapaces de ejercer sus funciones. En ese sentido:

- Los concejos municipales provinciales y distritales están conformados por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, siendo conforme al artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales, los regidores de cada concejo municipal "son elegidos por sufragio directo para un periodo de cuatro (4) años". Los concejos municipales ejercen las funciones normativas y fiscalizadoras de la municipalidad [34], y funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos[35].
- Las ordenanzas "*(...) <u>son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.</u> Mediante ordenanzas, se crean, modifican o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley."*[36] *(Énfasis agregado)*
- Los acuerdos, *"(...) son decisiones, que toma el concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional (...)"*[37], los cuales, cuando así lo requieran, incluirán un plan de implementación.
- En el caso de los Gobiernos Regionales, la LOGR señala que el Consejo Regional "*es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional,* el cual está integrado por los consejeros regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años"[38]. Es a su vez el órgano encargado de dictar las ordenanzas regionales y los acuerdos de Consejo Regional[39].
- Las ordenanzas regionales *"(...) norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia."*[40] Asimismo, *"Los Acuerdos de Consejo Regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declaran su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.*[41]*"*

---

[32] LOM, Artículo IV.- Finalidad. "*Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.*"

[33] LOGR, Artículo 4.- Finalidad. "Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

[34] Artículo 5 de la LOM.

[35] Artículo 39 de la LOM.

[36] Artículo 40 de la LOM.

[37] Artículo 41 de la LOM.

[38] Artículo 11 de la LOGR.

[39] Artículo 37 de la LOGR.

[40] Artículo 38 de la LOGR.

[41] Artículo 39 de la LOGR.

De esta manera, restringir, perjudicar o imposibilitar el ejercicio de sus funciones de los Consejos Regionales o los concejos municipales provinciales y distritales podría comprenderse como una restricción al derecho a la participación ciudadana, al tratarse de autoridades electas por mandato popular. A su vez, perjudicaría la continuidad en el ejercicio de la gestión pública y la gobernabilidad, así como afectaría los principios de buena administración y transparencia.

Acorde con lo señalado y siguiendo con la metodología de análisis empleada en el presente documento, se aplicó el test de proporcionalidad respecto a la inclusión de una nueva causal de suspensión en el caso de los alcaldes por no ejecutar los acuerdos del concejo municipal y no promulgar las ordenanzas y disponer su publicación. En este caso, esta comisión considera que la inclusión de esta causal de suspensión y por consecuencia, la restricción temporal del derecho a la participación ciudadana es adecuada para cumplir la finalidad que se busca tutelar: una adecuada gestión pública y la continuidad de la misma al procurar el normal desarrollo de las funciones atribuidas a los miembros de los concejos.

Así también se cumple con el principio de necesidad al no identificarse una alternativa menos restrictiva o gravosa; y el principio de proporcionalidad en sentido estricto ya que, a fin de no generar un grado de afectación mayor al grado de satisfacción obtenido, la comisión ha considerado pertinente establecer que el límite de la suspensión por la causal en discusión será de 30 días. A razón de ello, se considera adecuado incluir tanto en la LOM como en la LOGR la causal de suspensión en análisis, con el siguiente texto legal:

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

"Artículo 25. Suspensión del cargo

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

(...)

9. En el caso del alcalde, por impedir la ejecución de los acuerdos de concejo municipal de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas o no disponer su publicación en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 20 de la presente Ley.

(...)"

Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

"**Artículo 31. Suspensión del cargo**

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador** o **Consejero** Regional se suspende por:

(...)

7. Por impedir la ejecución de los acuerdos del Consejo Regional de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas regionales o no hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme el literal o, del artículo 21 de la presente Ley.

(...)"

Igualmente, a fin de asegurar mayor congruencia dentro de la misma norma, se incopora al numeral 5 del artículo 20 de la LOM que la atribución del alcalde para promulgar la ordenanzas y disponer su publicación se debe realizar en un plazo de quince (15) días hábiles, en concordancia con la causal de suspensión comprendida en el numeral 9 del artículo 25 de la misma norma, quedando redactado de la siguiente manera:

> "**ARTÍCULO 20.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE**
>
> Son atribuciones del alcalde:
>
> (...)
>
> 5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación **en un plazo de quince (15) días hábiles;**
>
> (...)"

Finalmente, sobre la incorporación de la no ejecución de acuerdos y promulgación de ordenanzas como falta grave además de como causal de suspensión, esta comisión considera lo siguiente:

- En el caso de la Ley Orgánica de Municipalidades:

El numeral 4 del artículo 25 de la LOM actualmente ya contempla como causal de suspensión la *"(...) sanción impuesta por falta grave de acuerdo con el reglamento interno del concejo municipal."* De igual manera, el numeral 12, del artículo 9 de la misma norma reconoce como una atribución del concejo municipal el aprobar su reglamento mediante ordenanza, por lo que la tipificación de faltas graves corresponde al ámbito de competencias del gobierno local. Por ello, en la medida que el no ejecutar los acuerdos de concejo y no promulgar las ordenanzas se incorpora como causal de suspensión, seria redundante incorporarlo además como falta grave.

- En el caso de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

Al igual que en el caso de la LOM, a fin de evitar redundancia en la norma, no resulta oportuno incluir como falta grave el no ejecutar los acuerdos de consejo y no promulgar las ordenanzas además de incorporarlo como causal de suspensión. Asimismo, es pertinente recordar que el artículo 191 de la Constitución Política del Perú establece que *"Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia."*, y que el artículo 192 de la misma norma reconoce como una de estas el "aprobar su organización interna". Sobre ello, el literal e. del artículo 15 de la LOGR señala como una de las atribuciones del Consejo Regional el aprobar su reglamento interno, por lo que la tipificación de faltas graves recae en su competencia.

Respecto a la incorporación como causal de vacancia de los alcaldes y regidores la no implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de la Contraloría General de la República o de la Auditoría Interna donde se haya constatado daños

económicos a la entidad municipal en los plazos que estos establezcan, es necesario conocer la naturaleza de estas recomendaciones.

De acuerdo a la Resolución de Contraloría 295-2021-CG, que aprueba las Normas Generales de Control Gubernamental, los resultados de los servicios de control (informes de un proceso de auditoria) pueden contener recomendaciones, entendidas como medidas concretas y posibles dirigidas a mejorar la eficiencia de la gestión en el manejo de sus recursos en los procedimientos, así como implementar las acciones que permitan la determinación de las responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores públicos cuando se ha señalado la existencia de presunta responsabilidad administrativa, civil o penal.

El titular de la entidad es el responsable del proceso de implementación de las recomendaciones; de mantener una evaluación y monitoreo permanente hasta lograr su total implementación; y, de informar y remitir la documentación al Órgano de Control Interno (OCI) y a la Contraloría, en la oportunidad y forma que sean requeridos, conforme lo establezca esta última. Para tal efecto, designa a los funcionarios públicos encargados del monitoreo y responsables de la implementación de las recomendaciones, respectivamente. Caso contrario, el titular de la entidad incurrirá en infracción sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría, de acuerdo a la normativa sobre la materia.

En tal sentido, la normativa especializada en la materia ha establecido la vía, autoridad competente, y procedimiento para ejercer las sanciones administrativas que correspondan por el incumplimiento de la implementación de las recomendaciones realizadas por la Contraloría. Así también, es pertinente señalar que la imposición de las sanciones no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal a que hubiese lugar; siendo la responsabilidad civil la que correspondería invocar en los casos en los que los servidores y funcionarios públicos, que por su acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, hayan ocasionado un daño económico a su entidad o al Estado.

En este punto, es de precisar que conforme al artículo 15 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, una de las atribuciones del sistema de control es *"b) Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno."*, siendo una de sus atribuciones *"Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema."*

Por lo tanto, del análisis realizado se advierte que ya existe una sanción en el ámbito administrativo para el titular de la entidad que no implemente las recomendaciones formuladas por la Contraloría, estando a cargo de esta el procedimiento administrativo sancionador respectivo. En ese sentido, no es congruente con el ordenamiento jurídico establecer una doble sanción por los mismos hechos en el ámbito administrativo de conformidad con el inciso 11 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En consecuencia, no es viable incorporar como causal de vacancia la no implementación de las recomendaciones contenidas en los

informes de la Contraloría General de la República o de Auditoría Interna según lo propuesto en el PL 928/2021-CR.

b) Seguridad Ciudadana

De otro lado, también se analizará bajo el ámbito de inadecuada gestión municipal y/o regional la propuesta contenida en el proyecto de ley 2503/2021-CR. La citada iniciativa legislativa busca modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incorporar como causal de vacancia para alcalde, regidores, gobernador regional, vicegobernador y/o consejeros del Gobierno Regional lo siguiente:

> "No cumplir con, implementar y garantizar la continuidad del funcionamiento del sistema de videovigilancia, puestos de auxilio rápido y demás acciones para la seguridad ciudadana en vías y espacios públicos de sus respectivas jurisdicciones conforme a las atribuciones establecidas en la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana."

Asimismo, indica que, a efectos de la nueva causal propuesta, al declararse la vacancia del gobernador regional o del alcalde, de oficio se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de tal inejecución.

Sobre el particular, es necesario realizar el test de ponderación a fin de determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida impuesta, frente al objetivo de asegurar la seguridad ciudadana. Por ello, primero se realizará el test de idoneidad.

El test de idoneidad busca determinar "(...) *si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar (...)*[42]". En este caso se debe analizar si establecer como causal de vacancia el incumplimiento de la implementación y de la continuidad del funcionamiento del sistema de videovigilancia, puestos de auxilio rápido y demás acciones para la seguridad en vías y espacios públicos, constituye un medio adecuado para garantizar el objetivo que persigue la modificación, esto es, *"fortalecer la seguridad ciudadana (...)."*

Al respecto, al igual que en otros supuestos de vacancia y/o suspensión ya analizados en el presente dictamen, se observa que el derecho que se vería restringido con esta medida es el derecho a la participación política, por lo que corresponde evaluar si la vacancia, en tanto afecta a este derecho, resulta pertinente con el objeto perseguido.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, se entiende por seguridad ciudadana *"(...) a la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas"*

[42] Idem.

Es así que, tal como señala el artículo 2 de la norma precitada, la seguridad ciudadana es la acción integrada y articulada del gobierno nacional, regional y local. En ese sentido, si bien la seguridad ciudadana se encuentra dentro del marco de acción de gobiernos regionales y locales, esta depende del trabajo conjunto de los mencionados actores con el gobierno nacional y la sociedad civil organizada, no siendo exclusiva de los gobiernos regionales y locales.

Además, se debe tener en consideración que la propuesta no es una medida viable a lo largo del territorio nacional, debido a que los sistemas de videovigilancia requieren de conexión eléctrica e incluso conexión a internet[43]; y que el acceso a los mencionados servicios no es equitativo en las zonas rural y urbana. En efecto, de acuerdo a la información recogida por el Ministerio de Energía y Minas[44], en el año 2017 la cobertura eléctrica a nivel nacional era de 87,9%, siendo que en el área urbana alcanzaba un 93,6% y en el área rural un 65,3%. Para el año 2019, el área rural tenía una cobertura eléctrica del 80%.

A razón de ello, no sería adecuado ni oportuno establecer una sanción para las autoridades regionales y locales por no implementar sistemas de videovigilancia o continuar con su ejecución, cuando habría factores externos que impedirían concretar estas acciones. De ahí que esta regulación no podría ser aplicada bajo los mismos estándares a todos los gobiernos regionales y locales generando incertidumbre jurídica y tratamientos diferenciados, caso contrario se sancionaría a autoridades regionales y locales por brechas de infraestructura que no están en su esfera de acción ni prerrogativas.

Sumado a ello, se observa que el proyecto de ley incorpora un párrafo adicional en el artículo 30 de la Ley 27867, que versa sobre la vacancia por no cumplir con implementar los sistemas de videovigilancia y demás acciones que recoge dicha iniciativa legislativa, en el cual se señala que:

> "Para efectos del numeral 6), al declararse la vacancia del cargo de Gobernador Regional, de oficio se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de tal inejecución".

En el mismo sentido, el citado proyecto incorpora en el artículo 22 de la Ley 27972 el siguiente párrafo:

> "Para efectos del numeral 11), al declararse la vacancia del cargo de alcalde, de oficio se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de tal inejecución".

---

[43] Recuperado de: https://www.ppulegal.com/covid/reglamento-que-regula-el-uso-de-camaras-de-videovigilancia-en-bienes-de-dominio-publico-vehiculos-de-servicio-de-transporte-publico-establecimientos-comerciales-abiertos-al-publico-y-otras-disposici/
Artículos 7 y 9 del Reglamento del Decreto Legislativo 1218, Decreto Legislativo que regula el uso de las cámaras de videovigilancia y de la Ley 30120, Ley de Apoyo a la Seguridad Ciudadana con Cámaras de Videovigilancia Públicas y Privadas, y dicta otras disposiciones, aprobado por Decreto Supremo 007-2020-IN

[44] Recuperado de: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1987203/PLAN%20NACIONAL%20DE%20ELECTRIFICACI%C3%93N%20RURAL%202021%20-%202023.pdf.pdf

De lo expuesto, se puede observar que el texto legal propuesto recoge adicionalmente que, aparte de la responsabilidad del Gobernador Regional y/o del Alcalde, de oficio se deberá establecer la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de la inejecución tanto para gobiernos locales como regionales; situación contraria a la naturaleza de la responsabilidad en el derecho administrativo sancionador, la cual es personalísima.

Ciertamente, el numeral 8 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, recoge como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa el principio de causalidad, según el cual *"La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable"*. Sin embargo, de la lectura completa de la iniciativa legislativa se desprende que se atribuye responsabilidad y una sanción a los alcaldes y gobernadores regionales por los incumplimientos de otros funcionarios a cargo de las acciones de seguridad ciudadana, lo cual no es consecuente con la regulación en materia de derecho administrativo sancionador.

Por lo tanto, no sería idóneo incorporar como causal de vacancia de las autoridades regionales y municipales el incumplimiento de la implementación y continuidad del funcionamiento del sistema de videovigilancia como las acciones conexas a garantizar la seguridad ciudadana, y, por ende, limitar el derecho a la participación política de las mencionadas autoridades. Ciertamente, este objetivo no depende solamente de estas autoridades mencionadas, y la vacancia de las mismas no garantiza tampoco su cumplimiento, siendo que, existen otros factores que deben considerarse.

En consecuencia, al evidenciarse que la medida de vacancia no es adecuada para garantizar el objeto de seguridad ciudadana, ella no habría superado el examen de idoneidad, no siendo necesario continuar con el test de proporcionalidad en atención a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 579-2008-PA/TC[45].

3.5. Homologación de causales y actualización de términos de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

En concordancia con el punto 3.1 del presente dictamen, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha estimado necesario y pertinente abordar un conjunto de modificaciones adicionales destinadas a homologar, en la medida de lo posible, las causales de vacancia y suspensión aplicables a las autoridades democráticamente elegidas a nivel regional y municipal. Esto, ya que tanto las autoridades municipales como las regionales ejercen funciones públicas y provienen del voto popular, por lo que la regla debería ser que exista uniformidad en la tipificación de las causales de vacancia y suspensión; y la excepción un tratamiento y regulación diferenciada en atención a las diferencias de las funciones que desempeñan y su conformación (concejos municipales y consejos regionales).

[45] Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 579-2008-PA/TC. Fundamento Jurídico 25. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html

Así también la comisión ha realizado algunas modificaciones en relación a los términos empleados en ambas normas a fin de precisar y actualizar los mismos.

3.5.1. Enfermedad o impedimento físico debidamente acreditado

A fin homologar en la medida de lo posible los criterios y supuestos de vacancia y suspensión tipificados en la LOM y en la LOGR, es pertinente incluir en la LOM la precisión de que las causales relacionadas a enfermedad o impedimento físico deban ser acreditadas por un organismo competente, en específico, un establecimiento de salud.

Sobre ello, el artículo 37 de la LOM establece que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública. Esta situación se replica en el artículo 44 de la LOGR. Asimismo, el artículo 187 del Decreto Supremo 005-90-PCM, que aprueba el Reglamento de la Carrera Administrativa indica lo siguiente:

> "Artículo 187.- La incapacidad permanente física o mental para el desempeño de la función pública, a que se refiere el inc.d) del Art.35[46] de la Ley, se acreditará mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud y/o seguridad social, la que en forma expresa e inequívoca deberá establecer la condición de incapacidad permanente."

Al respecto, el Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución 803-2011-JNE ha señalado que:

> "12. Ahora bien, incluso en el supuesto de que se considere que los alcaldes y regidores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, debe señalarse que el Decreto Legislativo N.° 728, Ley de Fomento del Empleo, establece, en virtud de una interpretación sistemática de los artículos 49 y 56, que la invalidez absoluta —temporal o permanente— <u>debe ser declarada por el Instituto Peruano de Seguridad Social o el Ministerio de Salud o la Junta de Médicos designada por el Colegio Médico del Perú, a solicitud del empleador.</u>"[47] (énfasis agregado)

En esta misma línea, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones también ha indicado en la Resolución 718-2012-JNE respecto al supuesto de suspensión relacionado a la incapacidad física o mental temporal que:

> *"(...) el mecanismo a través del cual se acreditará que una autoridad municipal ha dejado de encontrarse incursa en la causal de suspensión, <u>es el reconocimiento médico que se practicará por especialistas del área de salud o de Essalud que se ubique en la circunscripción en la que la autoridad municipal ejerce el cargo para determinar con claridad si dicha autoridad está en capacidad física y mental para seguir ejerciendo el cargo, a la brevedad posible</u>."* (énfasis agregado)

[46] Decreto Legislativo 275, art. 35.- Son causas justificadas para el cese definitivo de un servidor.
[47] Jurado Nacional de Elecciones, Resolución 803-2011-JNE, fundamento 12. Disponible en: htps://resoluciones.jne.gob.pe

Por las razones expuestas, se considera necesario precisar, tanto en la LOM como en la LOGR, que la acreditación de la causal de vacancia o suspensión relacionada a la capacidad física o mental debe ser acreditada mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud. Finalmente, en relación a esta modificación, también se precisa en el numeral 3 del artículo 22 de la LOM que la causal de vacancia en referencia abarca, además de la enfermedad o impedimento físico, la enfermedad o impedimento mental, a fin de mantener congruencia con el artículo 25 de la misma norma (suspensión) y la LOGR.

3.5.2. Condena consentida o ejecutoriada

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado considera pertinente especificar los términos empleados en el numeral 6. del artículo 22 de la LOM y el numeral 3. del artículo 30 de la LOGR referidos a supuestos de vacancia.

Actualmente ambos señalan como causal *"Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad"*, por lo que se precisa el siguiente fraseo:

> "**Por sentencia judicial condenatoria** consentida o ejecutoriada con pena privativa de libertad**, efectiva o suspendida, por la comisión de delito doloso."**

Con ello se uniformiza la terminología empleada dentro de la misma LOM (art. 25) y LOGR (art. 31) y se especifica que la causal es aplicable tanto en supuestos de pena privativa de libertad efectiva o suspendida, ya que, conforme al artículo 57 del Decreto Legislativo 635, Código Penal, la suspensión de pena privativa de libertad obedece a los casos en los cuales la condena no sea mayor de cuatro años y que el juez pueda inferir que no se volverá a cometer el delito, más no a un supuesto de inocencia o reducción de responsabilidad por lo que no afecta la aplicación de la causal de vacancia.

3.5.3. Nepotismo

Actualmente el numeral 8 del artículo 22 de la LOM contempla como causal de vacancia el "Nepotismo, conforme a la ley de la materia"; sin embargo, esta no se encuentra tipificada en la LOGR. Sobre ello es preciso mencionar que la Ley 26771, Ley que establece prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de nombramiento indica lo siguiente:

> **"Artículo 1.** Los funcionarios, directivos y servidores públicos, y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de nombrar, contratar o inducir a otro a hacerlo en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, unión de hecho, convivencia o ser progenitores de sus hijos.
>
> Para los efectos de la presente ley, el parentesco por afinidad se entiende también respecto del concubino, conviviente y progenitor del hijo.

Extiéndase la prohibición a la suscripción de contratos de locación de servicios, contratos de consultoría y otros de naturaleza similar".

En esta línea el Decreto Supremo 021-2000-PCM, que aprueba el reglamento de la ley en mención señala:

"Artículo 1.- Ámbito de Aplicación

Cuando en el presente reglamento se menciona la palabra Ley, se entenderá referida a la Ley Nº 26771, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el Sector Público en los casos de parentesco y por razón de matrimonio.

Para efectos de la Ley y el presente Reglamento, entiéndase que el término "Entidad" comprende a todos los órganos y organismos del Estado, entre los que se encuentran comprendidos:

(...)

d) Entidades correspondientes a los Gobiernos Regionales y Locales, sus Organismos Descentralizados y Empresas;

e) Entidades y empresas bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.

La Ley es aplicable a las mencionadas entidades independientemente de su fuente de financiamiento, incluyendo a las fuentes de cooperación internacional reembolsable o no reembolsable". (énfasis agregado)

Al realizar un análisis conjunto de ambas normas es claro que la prohibición de nepotismo no se encuentra restringida a los gobiernos locales, sino que se extiende a los gobiernos regionales; y que ello alcanza a las autoridades democráticamente elegidas, ya que estas tienen la capacidad para nombrar directamente o tener injerencia en la contratación de personal. A modo de ejemplo, el literal c. del artículo 21 de la LOGR señala como una de las atribuciones del gobernador el *"c. Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios y directivos públicos de confianza (...)."* A pesar de ello, el nepotismo solo se encuentra comprendido expresamente como causal de vacancia en el caso de la LOM más no de la LOGR.

En esta línea, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha indicado en diversos casos[48] que los actos de nepotismo aluden a un comportamiento que vulnera la ética en el ejercicio del cargo; sin embargo, como la vacancia tiene un efecto negativo en el ejercicio de ciertos derechos (participación política) su aplicación debe ceñirse a los principios de legalidad y tipicidad, por lo cual la legislación actual permite declarar la vacancia en el caso de gobernadores regionales bajo este supuesto.

Es así que, en atención a que la prohibición de nepotismo se extiende a los gobiernos regionales, y que esta inconducta ética afecta el correcto y adecuado ejercicio de la

[48] Jurado Nacional de Elecciones, Caso Gobierno Regional de Piura, Resolución 059-2009-JNE; Caso Gobierno Regional de Puno, Resolución 202-2009-JNE; Caso Gobierno Regional de Piura, Resolución 1090-2013-JNE.

administración pública, esta comisión considera pertinente incluir como causal de vacancia en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales el numeral 6 del artículo 22, "Nepotismo, conforme a la ley de la materia", fraseo idéntico al empleado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Cabe señalar a su vez, que en el periodo congresal 2016-2021, tanto la Comisión de Constitución y Reglamento, como esta comisión aprobaron dictámenes que proponían la inclusión de esta causal de vacancia en la LOGR[49].

3.5.4. Impedimentos de contratación

Actualmente solo la LOM, más no la LOGR, contempla en el numeral 9 de su artículo 22, como causal de vacancia las restricciones establecidas en el artículo 63 de la misma norma:

> "**Artículo 63.- Restricciones de contratación**
>
> El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia.
>
> Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin prejuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo municipal y la destitución de la función pública.
>
> (...)"

Esto busca sancionar a las autoridades electas que infrinjan las restricciones de contratación, teniendo por finalidad, conforme lo señalado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones;

> "(...) la protección de los bienes municipales (...) dicha norma entiende que estos bienes no estarían lo suficientemente protegidos cuando quienes están a cargo de su protección (alcaldes y regidores) contraten, a su vez, con la misma municipalidad, y prevé, por lo tanto, que las autoridades que así lo hicieren sean retiradas de sus cargos."[50]

Ello, debido a que la posición de la autoridad municipal como contratante y contratado de manera simultánea ha sido calificada como conflicto de intereses[51], y, según el criterio jurisprudencial establecido desde la Resolución N 171-2009-JNE, es posible que no solo

---

[49] Comisión de Constitución y Reglamento; Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0014/2016-CR, 0819/2016-CR, 0394/2016-CR, 0939/2016-CR, 1349/2016-CR, 1530/2016-CR, 1533/2016-CR, y 1890/2017-CR, que proponen incorporar nuevas causales de declaratoria de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Dictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2016-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional".

[50] Jurado Nacional de Elecciones, Resolución 0448-2020-JNE, considerando 1. Disponible en: Jurado Nacional de Elecciones,

[51] Ídem, considerando 2.

se configure cuando la misma autoridad haya participado directamente de los contratos municipales, sino también cuando se compruebe que haya participado cualquier tercero con quien la autoridad tenga algún interés personal.

Asimismo, la Resolución 0448-2020-JNE señala que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha logrado consolidar jurisprudencia en torno a los elementos que otorgan certeza de la comisión de la infracción al artículo 63 de la LOM y permiten la aplicación de la sanción de vacancia, según lo dispone el numeral 9 del artículo 22 de la citada norma. Así, por ejemplo, en las Resoluciones Nº 1043-2013-JNE, del 19 de noviembre de 2013; Nº 1011-2013-JNE, del 12 de noviembre de 2013, y Nº 959-2013-JNE, del 15 de octubre de 2013, dicho órgano colegiado estableció que los elementos a acreditar son los siguientes:

> "a) La configuración de un contrato, formalizado en documento escrito o no, remate o adquisición de un bien o servicio municipal;
>
> b) La participación del alcalde o regidor cuya vacancia se solicita en los hechos materia de denuncia, y
>
> c) La existencia de un conflicto de intereses, en tanto el alcalde o el regidor participen de estos contratos, remates o adquisiciones, persiguiendo un fin particular, propio o en favor de terceros, pero que en cualquier caso se trate de interés no municipal.

Así también, en la misma resolución, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha indicado que "(...) el análisis de los elementos señalados es secuencial, en la medida en que cada uno es condición para la existencia del siguiente."

En concordancia con ello, y a fin de asegurar un texto legal completo, se debe tomar en consideración el artículo 64 de la LOM, que señala que "*Las municipalidades, por excepción, pueden donar, o permutar, bienes de su propiedad a los Poderes del Estado o a otros organismos del Sector Público.*" Es decir, cualquier donación a una persona natural, y por ende la recepción de la misma, se encontraría fuera de la ley.

De igual manera, al tratarse de restricciones de contratación, es razonable analizar estas bajo la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N 082-2019-EF[52], específicamente indica quienes tienen impedimentos para contratar con el Estado;

> "Artículo 11. Impedimentos
>
> 11.1 Cualquiera sea el régimen legal de contratación aplicable, <u>están impedidos de ser participantes, postores, contratistas y/o subcontratistas</u>, incluso en las contrataciones a que se refiere el literal a) del artículo 5[53], las siguientes personas:

---

[52] **Artículo 1.- Finalidad** "(...) establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos."

[53] **"Artículo 5. Supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE**

5.1 Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la Ley:

(...)

c) Los Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales. En el caso de los Gobernadores y Vicegobernadores, el impedimento aplica para todo proceso de contratación mientras ejerzan el cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. En el caso de los Consejeros de los Gobiernos Regionales, el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo.

(...)

d) Los Jueces de las Cortes Superiores de Justicia, los Alcaldes y los Regidores. Tratándose de los Jueces de las Cortes Superiores y de los Alcaldes, el impedimento aplica para todo proceso de contratación durante el ejercicio del cargo; luego de dejar el cargo, el impedimento establecido para estos subsiste hasta doce (12) meses después y solo en el ámbito de su competencia territorial. En el caso de los Regidores el impedimento aplica para todo proceso de contratación en el ámbito de su competencia territorial, durante el ejercicio del cargo y hasta doce (12) meses después de haber concluido el mismo. (énfasis agregado)

De lo analizado es claro que los impedimentos de contratación buscan optimizar los principios de transparencia e integridad durante los procesos de selección establecidos en el artículo 2 de la norma en cuestión[54], finalidad que persigue también la causal de vacancia estipulada en la LOM.

En este orden de ideas, y también de conformidad con lo señalado previamente por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República[55];

"(...) si es que a nivel de la actuación de las autoridades regionales y municipales en su condición de particulares, la legislación vigente prevé impedimentos y sanciones ante su incumplimiento; corresponde que también se regulen a nivel legal sanciones a dichas mismas autoridades (entiéndase, gobernadores, vicegobernadores, consejeros regionales,

---

a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción. Lo señalado en el presente literal no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco."

[54] **"Artículo 2. Principios que rigen las contrataciones**

Las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público que resulten aplicables al proceso de contratación.

Los principios sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la presente norma y su reglamento, de integración para solucionar sus vacíos y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones:

(...)

c) Transparencia. Las Entidades proporcionan información clara y coherente con el fin de que todas las etapas de la contratación sean comprendidas por los proveedores, garantizando la libertad de concurrencia, y que la contratación se desarrolle bajo condiciones de igualdad de trato, objetividad e imparcialidad. Este principio respeta las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

(...)

j) Integridad. La conducta de los partícipes en cualquier etapa del proceso de contratación está guiada por la honestidad y veracidad, evitando cualquier práctica indebida, la misma que en caso de producirse, debe ser comunicada a las autoridades competentes de manera directa y oportuna." (énfasis agregado)

[55] Comisión de Constitución y Reglamento; Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 0014/2016-CR, 0819/2016-CR, 0394/2016-CR, 0939/2016-CR, 1349/2016-CR, 1530/2016-CR, 1533/2016-CR, y 1890/2017-CR, que proponen incorporar nuevas causales de declaratoria de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas.

alcaldes y regidores) por el indebido ejercicio de sus funciones públicas o de su posición de poder, para suscribir un contrato o adjudicarse un bien de la entidad regional o municipal, u otorgárselo a un tercero vinculado con este (una persona jurídica de la cual forme parte o un pariente cercano). Dicho en otras palabras, resulta imperativo que se *"sancione"* al gobernador, vicegobernador o consejero regional tanto en su condición de particular como de autoridad o funcionario público."

En razón a lo expuesto, esta comisión considera necesario 1) tipificar como causal de vacancia en la LOGR la infracción a las restricciones de contratación; y 2) precisar la tipificación de la causal ya estipulada en la LOM en atención a la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones citada y a la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Para este fin se ha adecuado el fraseo del artículo 63 de la LOM conforme al siguiente texto:

"Artículo 63. Restricciones de contratación

El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden **contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno local al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad municipal es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales (...)".**

Así también, y a fin mantener en la medida de lo posible congruencia entre la LOM y la LOGR se realizan dos modificaciones a esta última:

a) Incorporar dentro del Capítulo VI, Gestión Regional, el artículo 35-A. Restricciones de Contratación en los siguientes términos:

"35-A. Restricciones de Contratación

El Gobernador, Vicegobernador, Consejeros, servidores, empleados y funcionarios del Gobierno Regional no pueden contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno regional al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad regional es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales.

Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo regional y la destitución en la función pública."

b) Incorporar el numeral 7 dentro del artículo 30.- Vacancia de la LOGR en los siguientes términos:

"7. Por incurrir en las causales establecidas en el artículo 35-A de la presente Ley."

3.5.5. Impedimentos sobrevinientes

Otra de las causales de declaratoria de vacancia estipuladas en la LOM pero no en la LOGR es la referida a los impedimentos sobrevinientes, ubicada en el numeral 10 de su artículo 22 que señala:

> "**Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor**
>
> (...)
>
> 10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección."

Sobre ello el artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales señala a múltiples personas que, a razón de su cargo, se encuentran impedidas de postular ya que por la naturaleza de las funciones que asumen no es posible que puedan desempeñarse al mismo tiempo como autoridades municipales o, porque a razón del cargo que ostentan podrían llegar a influir en el correcto desarrollo de los comicios electorales.

Sin embargo, también podemos encontrar supuestos como el contemplado en el literal a) del numeral 8.2 de la norma en cuestión referido a los ministros y viceministros de Estado, escenario que se replica en el artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, donde una diferencia sustancial a tomar en cuenta es que estos cargos no tienen una permanencia fija en el tiempo, y pueden tratarse de designaciones de tan solo unos meses.

Ahora bien, recordemos que la LOM señala que incurrir en los impedimentos establecidos en la ley electoral se constituye como una casual de vacancia, cuando ello suceda **después de la elección.** En este punto es necesario diferenciar entre dos momentos en el tiempo; a) la proclamación de resultados, y b) la juramentación y asunción del cargo.

Aquí cabe preguntarnos ¿es posible declarar la vacancia de una autoridad que aún no ha juramentado o asumido el cargo? Así también, ¿qué sucede en los casos en los cuales la autoridad electa que aún no juramenta, por ejemplo, es designada como ministro de Estado, pero su designación finaliza de manea previa a asunción del cargo? ¿En qué medida se puede afectar el correcto desarrollo de la gestión municipal o regional cuando nos encontramos ante una causal sobreviniente que se genera luego de la elección pero que solo subsiste hasta antes de la juramentación o asunción del cargo?

Esta comisión considera que en la medida que no existe una posibilidad real de afectar la gestión, los bienes, valores y principios de la entidad municipal o regional, la causal referida a los impedimentos establecidos en la ley electoral solo resulta aplicable luego de asumir el cargo, por lo que corresponde modificar el numeral 10 del artículo 22 de la LOM en los siguientes términos:

> "**Artículo 22. Vacancia del cargo de alcalde o regidor**
>
> (...)
>
> **10.** Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de **asumir del cargo, conforme a ley."**

Asimismo, considerando que a nivel regional también se encuentran regulados los impedimentos para ser candidato al cargo de gobernador, vicegobernador o consejero regional; y que como se ha señalado con anterioridad en el presente dictamen, tanto las autoridades municipales como las regionales ejercen funciones públicas y provienen del voto popular, la declaratoria de vacancia y suspensión debe garantizar la idoneidad de las autoridades en ambos casos, por lo que se considera pertinente y necesario incluir dicha causal de vacancia a nivel regional con el siguiente fraseo en la LOGR:

> "**Artículo 30. Vacancia**
>
> El cargo de Gobernador, Vicegobernador o Consejero Regional vaca por las causales siguientes:
>
> **8. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Regionales, después de asumir del cargo, conforme a ley."**

3.5.6. Modificaciones de forma

Finalmente, la comisión ha considerado pertinente realizar una serie de modificaciones de forma respecto a la terminología empleada en algunos puntos del articulado referido a vacancia y suspensión de la LOM y la LOGR.

Es así que se modifica el numeral 1 del artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor de la LOM, cambiando el término "muerte" por "fallecimiento" a fin de equiparar la terminología con la empleada en la LOGR. De igual manera, se modifica el numeral 7 del mismo articulado, al cambiar "inconcurrencia" por "inasistencia" también a fin de unificar la terminología de empleada en ambas normas y en atención a que el término "inconcurrencia" hace referencia a un proceso judicial.

También se adecua el fraseo del numeral 3 del artículo 25 y del numeral 2 del artículo 31 de la LOGR referido a la suspensión del cargo que señalan "Por el tiempo que dure el mandato de detención" y "Mandato firme de detención derivado de un proceso penal", respectivamente, por el fraseo "Por el tiempo que dure el mandato de detención preliminar o prisión preventiva". Esto para precisar las situaciones de detención y equiparar la LOGR y la LOM, así como también para garantizar la continuidad de la gestión regional, ya que a pesar de que el mandato de detención haya sido recurrido, es decir no sea firme, este aún se encontrará vigente hasta que sea revocado, por lo que la autoridad en cuestión no podrá desempeñar sus funciones de manera regular.

Por último, se reemplazan los términos "Presidente" y "Vicepresidente" por "Gobernador" y "Vicegobernador" en los artículos 30 y 31 de la LOGR.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El texto sustitutorio propuesto impacta de manera positiva en el ordenamiento jurídico peruano, dado que contempla la actualización y homologación de causales de vacancia y suspensión recogidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 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.

Dichas modificaciones se pueden apreciar en los siguientes cuadros:

Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades	
Texto vigente	**Texto propuesto**
ARTÍCULO 20.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación; (...) 17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto; (...)	**ARTÍCULO 20.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE** Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación **en un plazo de quince (15) días hábiles;** (...) 17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto. **En el caso de que el concejo municipal cese al gerente municipal, el alcalde designa a uno nuevo en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles;** (...)
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: 1. Muerte; (...) 3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones; (...) 5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal; 6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;	**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: **1. Fallecimiento;** (...) **3.** Enfermedad o impedimento físico **o mental** permanente que impida el desempeño normal de sus funciones, **acreditada mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud;** (...) 5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva **circunscripción** municipal; **6. Por sentencia judicial condenatoria** consentida o ejecutoriada con pena privativa de libertad, **efectiva o suspendida, por la comisión de delito doloso;**

7. Inconcurrencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses; (...) 9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley; 10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección. (...)	7. **Inasistencia** injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses; (...) **9.** Por incurrir en las causales establecidas en el artículo 63 de la presente Ley; **10.** Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de **asumir del cargo, conforme a ley.** (...)
Artículo 25. Suspensión del cargo El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos: 1. Por incapacidad física o mental temporal; (...) 3. Por el tiempo que dure el mandato de detención; (...) 5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad; (...)	**Artículo 25. Suspensión del cargo** El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos: 1. Por incapacidad física o mental temporal, **acreditada mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud;** (...) 3. Por el tiempo que dure el mandato de **detención preliminar o prisión preventiva;** (...) 5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia por **la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad, **efectiva o suspendida;** (...) **7. En el caso del alcalde, por no designar a un nuevo gerente municipal en un plazo de veinte (20) días hábiles luego de que el concejo municipal disponga su cese conforme al numeral 30 del artículo 9 de la presente Ley;** **8. En el caso del alcalde, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos;** **9. En el caso del alcalde, por no impedir la ejecución de los acuerdos de concejo municipal de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas o no disponer su publicación en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 20 de la presente Ley.**

Concluido el mandato de detención a que se refiere el numeral 3, el alcalde o regidor reasume sus funciones en forma automática e inmediata, sin requerir pronunciamiento alguno del concejo municipal. En el caso del numeral 5, la suspensión es declarada hasta que 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 concejo municipal declarará su vacancia. En el caso del numeral 6, la suspensión se realiza hasta por el periodo máximo de treinta (30) días naturales. (...)	(...) Concluido el mandato de detención a que se refiere el numeral 3, el alcalde o regidor reasume sus funciones en forma automática e inmediata, sin requerir pronunciamiento alguno del concejo municipal. En el caso del numeral 5, la suspensión es declarada hasta que 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 concejo municipal declarará su vacancia. En el caso **de los numerales** 6, **7, 8 y 9**, la suspensión se realiza hasta por el periodo máximo de treinta (30) días naturales. (...)
ARTÍCULO 63.- RESTRICCIONES DE CONTRATACIÓN El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia. (...)	**ARTÍCULO 63.- RESTRICCIONES DE CONTRATACIÓN** El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden **contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno local al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad municipal es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales.** **(...)**
Ley 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	
Texto vigente	**Texto propuesto**
Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional Son atribuciones del Consejo Regional: **(...)** "k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios. El Consejo Regional está facultado para: (...)	**Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional** Son atribuciones del Consejo Regional: **(...)** "k. Fiscalizar la gestión pública del gobierno regional. Para tal efecto, el gobierno regional le asigna los recursos que le permitan la capacidad logística y el apoyo profesional necesarios. El Consejo Regional está facultado para: (...)

	v. Disponer el cese del gerente general regional cuando exista acto doloso o falta grave. (...)
Artículo 21.- Atribuciones El Presidente Regional tiene las siguientes atribuciones: (...) c. Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto.	**Artículo 21.- Atribuciones** El **Gobernador** tiene las siguientes atribuciones: (...) c. Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto. **En el caso de que el Consejo Regional cese al Gerente General Regional, el Gobernador designa a uno nuevo en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles;** (...)
Artículo 30.- Vacancia El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes: (...) 2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional. 3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. (...)	**Artículo 30. Vacancia** El cargo de **Gobernador, Vicegobernador y Consejero** del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes: (...) **2. Enfermedad o impedimento físico** o mental permanente **que impida el desempeño normal de sus funciones,** acreditada **mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud.** 3. **Por sentencia judicial condenatoria** consentida o ejecutoriada **con pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida,** por **la comisión de delito doloso.** (...) **6. Nepotismo, conforme a la ley de la materia.** **7. Por incurrir en las causales establecidas en el artículo 35-A de la presente Ley.** **8. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Regionales, después de asumir del cargo, conforme a ley.**

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. De producirse la vacancia simultánea del Presidente y Vicepresidente, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios.	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 **Gobernador** y **Vicegobernador**, 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. De producirse la vacancia simultánea del **Gobernador** y **Vicegobernador**, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios.
Artículo 31. Suspensión del cargo El cargo de presidente, vicepresidente y consejero se suspende por: 1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional. 2. Mandato firme de detención derivado de un proceso penal. 3. Sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad. (...)	**Artículo 31.- Suspensión del cargo** El cargo de **Gobernador, Vicegobernador o Consejero del Gobierno Regional** se suspende por: 1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada **mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud.** **2. Por el tiempo que dure el mandato de detención preliminar o prisión preventiva**. **3. Por** sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia por **la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad **efectiva o suspendida**. (...) **5. En el caso del Gobernador, por no designar a un nuevo gerente general regional en un plazo de veinte (20) días hábiles luego de que el Consejo Regional disponga su cese conforme al numeral v, literal k, del artículo 15 de la presente Ley;** **6. En el caso del Gobernador Regional, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos;**

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 del numeral 4, la suspensión se realiza hasta por el período máximo de treinta (30) días calendario. (...) En todos los casos de suspensión simultánea del Presidente y Vicepresidente Regionales o impedimento de este último, asume temporalmente el cargo el Consejero que elija el Consejo Regional. Tal nombramiento no requiere investidura de los accesitarios a consejeros.	**7. Por impedir la ejecución de los acuerdos del Consejo Regional de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas regionales o no hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme el literal o, del artículo 21 de la presente Ley;** 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 **del numeral 1** 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 **los numerales** 4, **5, 6 y 7**, la suspensión se realiza hasta por el período máximo de treinta (30) días calendario. (...) En todos los casos de suspensión simultánea del **Gobernador** y **Vicegobernador** Regionales o impedimento de este último, asume temporalmente el cargo el Consejero que elija el Consejo Regional. Tal nombramiento no requiere investidura de los accesitarios a consejeros. (...)
	35-A. Restricciones de Contratación **El Gobernador, Vicegobernador, Consejeros, servidores, empleados y funcionarios del Gobierno Regional no pueden contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno regional al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad regional es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se**

	encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales. **Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo regional y la destitución en la función pública.**

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta alternativa que se plantea no genera ningún gasto al erario nacional, sino que, por el contrario, beneficia al Estado Peruano en tanto contribuye a asegurar la idoneidad de las personas que ocupan cargos de elección popular, llámense alcaldes provinciales y distritales, regidores, gobernadores regionales, vicegobernadores y consejeros del Gobierno Regional, así como propicia una eficiente gestión en sus respectivas circunscripciones.

Sin perjuicio de ello, en los siguientes cuadros se muestran los beneficios que originaría la presente iniciativa legislativa frente a los costos que podría demandar:

Beneficios:

Actores beneficiados	Efectos positivos
Población	• Fortalecimiento de la dimensión cualitativa de la democracia representativa, mediante la inclusión de nuevas exigencias y filtros para asegurar autoridades idóneas y éticamente correctas. • Fortalecimiento de los mecanismos de control para la ejecución de los acuerdos de presupuesto participativo. • Mejora en la calidad de los servicios públicos.
Entidades públicas	• Fortalecimiento del ordenamiento jurídico para el ejercicio de sus funciones mediante la actualización de las causales de vacancia y suspensión y la homologación de algunas de estas en la LOM y la LOGR. • Fortalecimiento de las funciones de fiscalización y control de los Consejos Regionales al ampliarse el número de causales de vacancia y suspensión sobre el ejercicio adecuado en el cargo de los gerentes generales regionales y gerentes municipales. • Fortalecimiento de la transparencia en la toma de decisiones, mediante la publicidad oportuna de las ordenanzas y acuerdos municipales y regionales.

Costos:

Actores que asumen	Efectos
Autoridades locales y regionales	• Incremento de las posibilidades de apartamiento temporal o definitivo del cargo representativo. • Incremento de la carga procesal de los Consejos Regionales y consejos municipales. Al incrementarse las causales surge la posibilidad de que se incremente el número de pedidos de vacancia y suspensión que deberán ser resueltos por los respectivos concejos.
Jurado Nacional de Elecciones	• Incremento de la carga procesal. Al incrementarse las causales surge la posibilidad de que se incremente el número de pedidos de vacancia y suspensión que deberán ser resueltos por los respectivos concejos.

IX. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta guarda relación con las siguientes políticas del Estado del Acuerdo Nacional:

"I. Democracia y Estado de Derecho

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho

Con este objetivo el Estado: (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; (...) (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos.

(...)

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

Con este objetivo el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales;

(...)

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Con este objetivo el Estado: (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (...)

26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas

Con este objetivo el Estado: (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; (...) (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares. "

X. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los **Proyectos de Ley 049/2021-GR, 581/2021-CR, 692/2021-CR, 928/2021-CR, 2353/2021-CR, 2503/2021-CR y 2686/2021-CR**; con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES, EN MATERIA DE VACANCIA Y SUSPENSIÓN DE AUTORIDADES ELEGIDAS

Artículo 1. Modificación de los artículos 20, 22, 25 y 63 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifican los artículos 20, 22, 25 y 63 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, conforme al texto siguiente:

"**ARTÍCULO 20.- ATRIBUCIONES DEL ALCALDE**

Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. Promulgar las ordenanzas y disponer su publicación **en un plazo de quince (15) días hábiles;**

(...)

17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto. **En el caso de que el concejo municipal cese al gerente municipal, el alcalde designa a uno nuevo en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles;**

(...)"

"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:

1. Fallecimiento;

(...)

3.Enfermedad o impedimento físico **o mental** permanente que impida el desempeño normal de sus funciones**, acreditada mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud;**

(...)

5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva **circunscripción** municipal;

6. Por sentencia judicial condenatoria consentida o ejecutoriada con pena privativa de libertad**, efectiva o suspendida, por la comisión de delito doloso;**

7. Inasistencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;

(...)

9. Por incurrir en las causales establecidas en el artículo 63 de la presente Ley;

10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de **asumir del cargo, conforme a ley.**

(...)."

"Artículo 25. Suspensión del cargo

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

1. Por incapacidad física o mental temporal**, acreditada mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud;**

(...)

3. Por el tiempo que dure el mandato de **detención preliminar o prisión preventiva;**

(...)

5. Por sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia **por la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad**, efectiva o suspendida;**

(...)

7. En el caso del alcalde, por no designar a un nuevo gerente municipal en un plazo de veinte (20) días hábiles luego de que el concejo municipal disponga su cese conforme al numeral 30 del artículo 9 de la presente Ley;

8. En el caso del alcalde, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos;

9. En el caso del alcalde, por impedir la ejecución de los acuerdos de concejo municipal de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas o no disponer su publicación en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme a los numerales 3 y 5 del artículo 20 de la presente Ley.

(...)

Concluido el mandato de detención a que se refiere el numeral 3, el alcalde o regidor reasume sus funciones en forma automática e inmediata, sin requerir pronunciamiento alguno del concejo municipal. En el caso del numeral 5, la suspensión es declarada hasta que 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 concejo municipal declarará su vacancia. En el caso **de los numerales** 6**, 7, 8 y 9**, la suspensión se realiza hasta por el periodo máximo de treinta (30) días naturales.

(...)"

"Artículo 63. Restricciones de contratación

El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden **contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno local al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad municipal es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales.**

(...)".

<u>Artículo 2.</u> Modificación de los artículos 15, 21, 30 y 31 de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se modifican los artículos 15, 21, 30 y 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, conforme al texto siguiente:

"**Artículo 15. Atribuciones del Consejo Regional**

Son atribuciones del Consejo Regional:

(....)

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

El Consejo Regional está facultado para:

(...)

v. Disponer el cese del gerente regional cuando exista acto doloso o falta grave.

(...)"

"Artículo 21.- Atribuciones

El **Gobernador** Regional tiene las siguientes atribuciones:

(...)

c. Designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios y directivos públicos de confianza, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos en la normativa vigente y en los documentos de gestión interna que regulan el perfil de cada puesto. **En el caso de que el Consejo Regional cese al Gerente General Regional, el Gobernador designa a uno nuevo en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles.**

(...)"

"**Artículo 30. Vacancia**

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

(...)

2. Enfermedad o impedimento físico o mental permanente **que impida el desempeño normal de sus funciones,** acreditada **mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud.**

3. Por sentencia judicial condenatoria consentida o ejecutoriada **con pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, por la comisión de delito doloso**.

(...)

6. Nepotismo, conforme a la ley de la materia.

7. Por incurrir en las causales establecidas en el artículo 35-A de la presente Ley.

8. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Regionales, después de asumir del cargo, conforme a ley.

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y 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 **Gobernador** y **Vicegobernador**, 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.

De producirse la vacancia simultánea del **Gobernador** y **Vicegobernador**, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios."

"**Artículo 31. Suspensión del cargo**

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

1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada **mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud;**

2. Por el tiempo que dure el mandato **de detención preliminar o prisión preventiva;**

3. Por sentencia judicial condenatoria emitida en **primera** instancia por **la comisión de** delito doloso con pena privativa de la libertad **efectiva o suspendida.**

(...)

5. En el caso del Gobernador, por no designar a un nuevo gerente general regional en un plazo de veinte (20) días hábiles luego de que el Consejo Regional disponga su cese conforme al numeral v, literal k, del artículo 15 de la presente Ley.

6. En el caso del Gobernador Regional, por no cumplir con las obligaciones que le atribuye el artículo 7 de la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, referidas a la oficialización de compromisos.

7. Por impedir la ejecución de los acuerdos del Consejo Regional de conformidad con su plan de implementación; o por no promulgar las ordenanzas regionales o no hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles, conforme el literal o, del artículo 21 de la presente Ley.

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 **del numeral 1** 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 **los numerales** 4, **5, 6 y 7**, la suspensión se realiza hasta por el período máximo de treinta (30) días calendario.

(...)

En todos los casos de suspensión simultánea del **Gobernador** y **Vicegobernador** Regionales o impedimento de este último, asume temporalmente el cargo el Consejero que elija el Consejo Regional. Tal nombramiento no requiere investidura de los accesitarios a consejeros.

(...)."

<u>Artículo 3.</u> Incorporación del artículo 35-A de la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se incorpora el artículo 35-A de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, conforme al texto siguiente:

"35-A. Restricciones de Contratación

El Gobernador, Vicegobernador, Consejeros, servidores, empleados y funcionarios del Gobierno Regional no pueden contratar, adquirir, participar en remates o recibir donaciones o transferencias bajo cualquier modalidad; de obras, servicios o bienes del gobierno regional al que representa; directamente en su condición de persona natural, por interpósita persona o a través de una persona jurídica de la cual la autoridad regional es accionista, gerente, director, apoderado o representante legal. No se encuentran comprendidos en el presente numeral los contratos laborales.

Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo regional y la destitución en la función pública."

Dese cuenta.
Sala de Comisiones.
Lima, 30 de noviembre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/11/2022 17:50:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 09:40:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 13:02:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 10:39:11-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 09:40:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 12:33:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/12/2022 16:25:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HUAMAN CORONADO Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2022 17:59:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2022 15:27:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/12/2022 10:10:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2022 20:06:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY Maria Del Pilar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2022 11:19:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HERRERA MEDINA Noelia Rossvith FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/12/2022 14:43:18-0500