Proyecto de Ley N° 4440/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:53 pm

LEY QUE INCORPORA NUEVAS CAUSALES DE VACANCIA PARA EL CARGO DE GOBERNADOR REGIONAL

Los Congresistas miembros integrantes del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa de la Congresista **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA,** y demás congresistas firmantes, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA NUEVAS CAUSALES DE VACANCIA PARA EL CARGO DE PRESIDENTE REGIONAL

Artículo 1°. – Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incorporar los numerales 6 y 7 como causales de vacancia del cargo de Gobernador Regional.

Artículo 2°. – Finalidad

La presente ley tiene como finalidad promover la ejecución eficiente del gasto público y prevenir y controlar la corrupción en las entidades estatales.

Artículo 3°. – Modificación del artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modificase el artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en los siguientes términos:

> *"**Artículo 30.- Vacancia***
>
> *El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:*
>
> *(…)*

6. La ejecución menor al 70% del total de inversiones, sumando todas las fuentes del presupuesto institucional modificado (PIM), al cierre del año fiscal.

7. Por omitir dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS."

DISPOSICIÓN FINAL

PRIMERA. – Vigencia

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo lo previsto en el inciso 6 del artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que entrará en vigor a partir del año fiscal siguiente a su publicación, respectivamente.

Lima, 08 de marzo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 13:07:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 11:24:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/03/2023 18:00:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 10:04:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/03/2023 12:43:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 11:55:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2023 10:04:32-0500

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA NUEVAS CAUSALES DE VACANCIA PARA EL CARGO DE GOBERNADOR REGIONAL

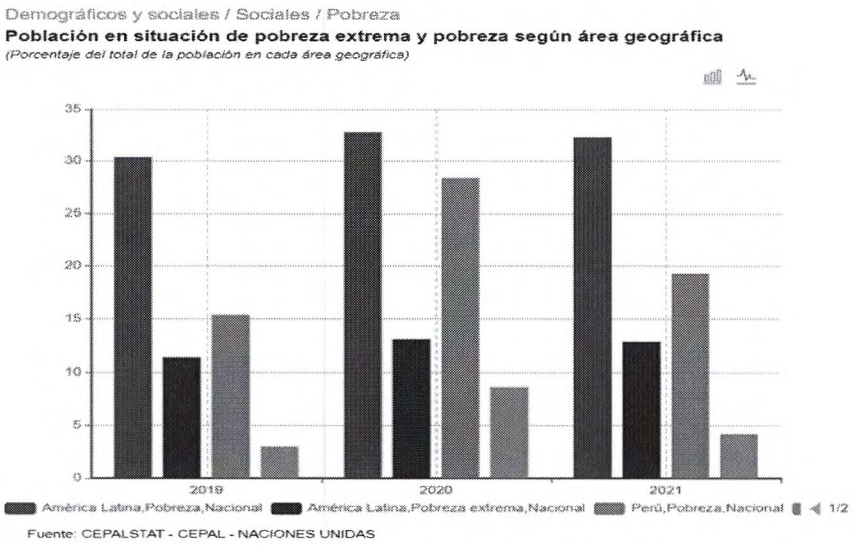
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA NORMA

EJECUCIÓN MENOR AL 70% DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL

Según el economista y director del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD)[1] Javier Herrera, la pobreza en el Perú habría alcanzado el 30% en el 2022, cifras que coinciden con las reportadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[2].

Cuadro 1

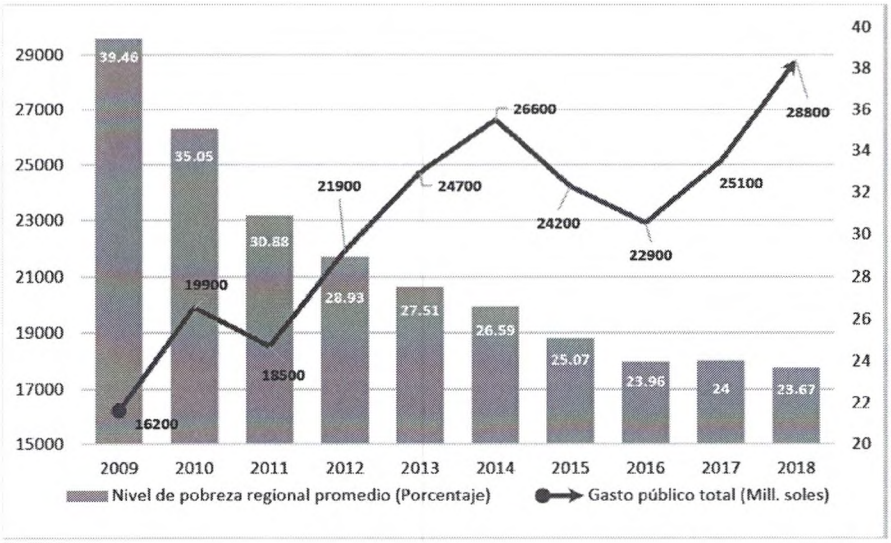


[1] (04 de enero de 2023). Pobreza en el Perú se habría disparado al 30% en el 2022. *Infobae*. https://www.infobae.com/america/peru/2023/01/04/pobreza-en-el-peru-se-habria-disparado-al-30-en-el-2022/

[2] Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2023) *"Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica"*. Recuperado de https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es

El estudio económico realizado por Orco Diaz (2020) en el periodo 2009-2018, ha servido para demostrar que existe una relación inversa entre gasto público ejecutado y nivel de pobreza en el Perú, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro:[3]

Cuadro 2



Orco Diaz usando el modelo econométrico elabora unas predicciones del valor futuro del nivel de pobreza en relación con las variaciones del gasto público[4] los cuales son muy reveladoras y sirven para demostrar a nivel empírico la importancia de la eficiencia en la ejecución presupuestal:

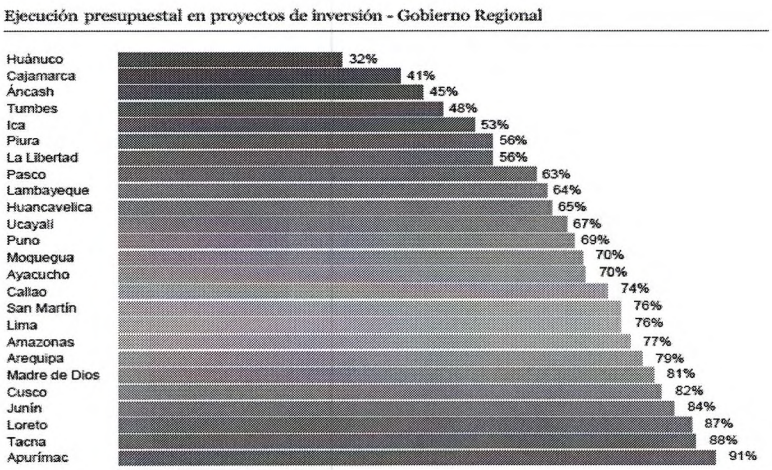
- Si el gasto público del sector ambiente se incrementara en un millón de soles, entonces el nivel de pobreza regional disminuiría aproximadamente en 0,142%.
- Si el gasto público del sector saneamiento aumentara en un millón de soles, entonces el nivel de pobreza regional disminuiría aproximadamente en 0,0216%.
- Si el gasto público del sector educación aumentara en un millón de soles, entonces el nivel de pobreza regional disminuiría en 0,0402%.

[3] Orco Díaz, A. (2020). Gasto público en inversiones y reducción de la pobreza regional en el Perú, período 2009-2018. Quipukamayoc, 28(56), 9–16. https://doi.org/10.15381/quipu.v28i56.17087
[4] Orco Díaz, A. (2020). Op. Cit.

- Si no hubiera inversión pública, es decir que las variables independientes fueran igual a cero, entonces el nivel de pobreza regional se mantendría constante en 36,56412%.

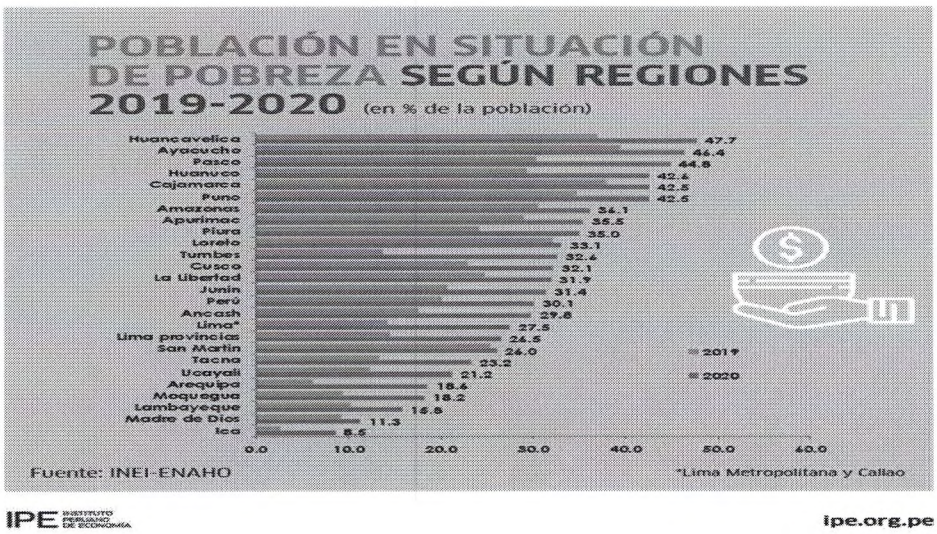
La Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX PERU) en su reporte de eficacia del gasto público del año 2022 evidencia que cuatro departamentos no gastaron ni la mitad de sus presupuestos en proyectos de inversión, siendo estos Huánuco (32%), Cajamarca (41%), Áncash (45%) y Tumbes (48%).

Cuadro 3



Y precisamente los departamentos de Huánuco (42.6) y Cajamarca (42.5) ocupan los primeros lugares en pobreza, según el Instituto Peruano de Economía (IEP)[5].

Cuadro 4



[5] Instituto Peruano de Economía (14 de mayo de 2021) *"Pobreza 2020: El Perú retrocede 10 años"* Recuperado de https://www.ipe.org.pe/portal/pobreza-2020-el-peru-retrocede-10-anos/

Los rankings de competitividad mundial muestran que el Perú durante el periodo 2008 – 2022 ha sufrido un estancamiento, registrándose principalmente una caída en el pilar infraestructura, donde ocupa el puesto 59 de 63 países[6] y una de las principales causas de la caída en la inversión pública en infraestructura es la baja eficiencia del gasto público y según "*el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Perú pierde el 40% de los potenciales beneficios de la inversión pública debido a ineficiencias en la administración de proyectos, una pérdida mayor a la del promedio latinoamericano (27%) y muy por detrás de la observada en economías avanzadas (13%)*"[7].

El rol constitucional de los gobiernos regionales es el fomento de la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional (artículo 192 inciso 8. de la Constitución) y si a esto le sumamos que el gasto público es una herramienta clave para reducir la pobreza y la desigualdad, podemos concluir señalando que un desempeño mediocre de los gobernadores regionales al momento de ejecutar sus presupuestos no solo representa una abdicación a cumplir con un rol de fomento de la inversión pública (que permite ampliar la cobertura de los servicios públicos y dotar de infraestructura de salud, educación y transporte), sino también conspira con el futuro de las nuevas generaciones de nuestro país porque extiende el periodo de años para cerrar las brechas de infraestructura; es en este sentido que se hace urgente y necesario proponer reformas destinadas a promover la eficiencia del gasto público y desincentivar la mala práctica de los gobiernos subnacionales de tener una baja ejecución presupuestal, siendo una de estas reformas la configuración de la vacancia del cargo de Presidente Regional

[6] Centrum PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú (Julio 2022) *"Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2022"*. Recuperado de https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/185975/Resultados%20del%20Ranking%20de%20Competitividad%20Mundial%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Con%20respecto%20a%20los%20resultados,de%20adoptar%20sus%20buenas%20pr%C3%A1cticas.

[7] Instituto Peruano de Economía (2 de diciembre del 2019) *"¿Cómo reducir el gasto público ineficiente?"*. Recuperado de https://www.ipe.org.pe/portal/como-reducir-el-gasto-publico-ineficiente/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Fondo%20Monetario%20Internacional,en%20econom%C3%ADas%20avanzadas%20(13%25).

cuando este tenga una ejecución menor al 70% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), al cierre del año fiscal.

OMITIR DAR CUMPLIMIENTO A LA NORMA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N°27806, LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 021-2019-JUS

El acceso a la información es un derecho fundamental que se encuentra consagrado en Artículo 2° inciso 5. de la Constitución Política y que de manera expresa establece que toda persona, sin expresión de causa tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública.

El artículo 5° del Texto Único Ordenado de la Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N°021-2019-JUS (en adelante el T.U.O de la Ley N°27806), establece que las entidades de la Administración Pública están obligadas a publicar en sus portales de internet la siguiente información:

> ***"1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde.***
> ***2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo.***
> ***3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.***

4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.

5. La información adicional que la entidad considere pertinente. Lo dispuesto en este artículo no exceptúa de la obligación a la que se refiere el Título IV de esta Ley relativo a la publicación de la información sobre las finanzas públicas. La entidad pública deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet".

Que, a pesar que el artículo 4° T.U.O de la Ley N°27806, establece sanciones administrativas para los funcionarios o servidores públicos que incumplan las disposiciones contenidas en el T.U.O de la Ley N°27806 e incluso la posibilidad de ser denunciados penalmente por la comisión de delito de Abuso de Autoridad (artículo 377 del Código Penal), esto no ha servido como incentivo para que los gobernadores cumplan con publicar y/o mantener actualizada la información en los portales de transparencia de los gobiernos regionales (información a que se refiere el artículo 5° T.U.O de la Ley N°27806), decimos esto porque sólo 4 de los 25 gobiernos regionales[8], cumplió con publicar la información a que se refiere el artículo 5° T.U.O de la Ley N°27806).

Según la Organización de los Estados Americanos (OEA) *"el acceso a la información es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción -una de las amenazas más poderosas contra el desarrollo económico y social de cada país- ya que permite implementar el control público en la mayoría de los actos del gobierno y promueve una mayor rendición de cuentas, haciendo posible revelar abusos, errores y debilidades en el sector público"*[9].

---

[8] Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2015). *"Ranking de cumplimiento portal de transparencia estándar"* Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/137-ranking-de-cumplimiento-portal-de-transparencia-estandar-de-la-sgp

[9] Organización de los Estados Americanos – OEA (Mayo 2013) "*El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*". Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf

El contralor Nelson Shack reveló que en el año 2021 los actos de corrupción ocasionaron al país un perjuicio económico estimado en S/ 24,262 millones, de los cuales S/ 11,057 millones (10.4%) corresponden al Gobierno Nacional, S/ 8,842 millones (21.9%) a los Gobiernos Regionales y S/ 4,362 millones (13.9%) a los Gobiernos Locales respectivamente[10].

Cuadro 5

TABLA N° 8. DAÑO PATRIMONIAL POR CORRUPCIÓN E INCONDUCTA FUNCIONAL 2021, POR NIVEL DE GOBIERNO

NIVEL	GASTO CONSOLIDADO S/	DAÑO PATRIMONIAL S/	%
Gobierno nacional	106 295 324 187	11 057 470 804	10.4%
Gobierno regional	40 326 377 990	8 842 666 434	21.9%
Gobierno local	31 437 098 591	4 362 827 589	13.9%
Total	**178 058 800 768**	**24 262 964 827**	**13.6%**

ELABORACIÓN: Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR.

El derecho constitucional de acceso a la información, aplicado a la gestión pública tiene una pluralidad de efectos positivos: (i) previene y controla la corrupción, (ii) promueve la participación ciudadana, porque permite la interacción de los ciudadanos con los funcionarios y servidores públicos, (iii) mejora la legitimidad de las instituciones y de los actores públicos, que en la coyuntura actual de crisis política por la que atraviesa el Perú se encuentra muy deteriorada, (iv) mejora los flujos financieros y económicos y finalmente (v) mejora la atención de los servicios públicos[11].

Que, el incumplimiento por parte de los gobiernos regionales de la norma contenida en el artículo 5° T.U.O de la Ley N°27806, que contempla la publicidad del uso de los recursos públicos y de la gestión de las entidades públicas, impide que los ciudadanos puedan realizar el control de los actos del poder público, situación que debe ser corregida con la sanción de vacancia del gobernador regional, no sólo por ser la máxima autoridad, representante legal y titular del pliego, sino también porque su principal función es dirigir y supervisar la marcha del gobierno regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos

[10] Contraloría General de la República (2022) *"Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021"*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3908436/Incidencia%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20e%20inconducta%20funcional%2C%202021.pdf?v=1670282088

[11] Organización de los Estados Americanos – OEA (Mayo 2013) Op. Cit.

conforme lo establece el artículo 21° inciso a) de la de la Ley N°27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

MARCO CONSTITUCIONAL

Que, el Tribunal Constitucional, cuando le ha tocado pronunciarse sobre el derecho al acceso a la información pública, ha señalado que "*El contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. En su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar; y, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa*"[12].

CORTES INTERNACIONALES

La Corte Interamericana de Derecho Humanos, en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, señalo que "*el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso*".[13]

---

[12] Sentencia del 30 de setiembre del 2003, en el Expediente N°01797-2002-HD/TC (Fundamento 16).

[13] Sentencia del 19 de setiembre de 2006, en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fundamento 86).

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la presente propuesta legislativa sobre la legislación nacional implica la dación de una ley que modifica el artículo 30° de la Ley N°27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a fin de incorporar dos nuevas causales de vacancia al cargo de Presidente Regional, la primera relativa al supuesto de hecho de una ejecución menor al 60% del presupuesto institucional modificado (PIM) al cierre del año fiscal y la segunda al incumplimiento de las disposiciones relativas al Portal de Transparencia de los gobiernos regionales.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de lo que se plantea en el presente proyecto de ley y que se traducen en la incorporación de dos nuevas causales de vacancia al cargo de Presidente Regional, es definitivamente menor al costo de la corrupción de los gobiernos regionales que según cifras de la Contraloría General de la República sólo en el año 2021 representaron S/ 8,842 millones.

RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley tiene relación con los siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional que se detallan a continuación:

1. Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
2. Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos.
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú.
24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
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.
29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Lima, 08 de marzo de 2023.