



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Miraflores, 19 de mayo del 2017

OFICIO N° 087-2017-/ANGR

Señora

**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República

Presente.-



**Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 769/2016-CR "Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales"**

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y a la vez hacer de nuestro conocimiento la posición de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR, con respecto al Proyecto de Ley N° 769/2016-CR, que propone "**Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales**", en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES:**

1. El Proyecto de Ley N° 769/2016-CR "Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales", tiene como objeto asignar atribuciones a los Consejos Regionales y Consejos Municipales a fin de efectivizar la competencia constitucional fiscalizadora de la gestión de los Gobiernos Regionales y Locales. En consecuencia, propone modificar el artículo 15° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando los incisos s), t) y u), en los siguientes términos:

*"Artículo 15°.- Atribución del Consejo Regional*

*Son atribuciones del Consejo Regional: (...)*

- s) *Solicitar al Gobernador Regional informes específicos sobre la gestión del Gobierno Regional, así como la concurrencia de cualquier Gerente Regional a informar al Pleno del Consejo Regional. En ambos casos se requiere el voto favorable de la tercera parte del número hábil de consejeros. Es obligación del Gobernador Regional alcanzar los informes solicitados en un plazo razonable acorde a la naturaleza del pedido y facilitar la concurrencia de los gerentes regionales citados.*
- t) *Fiscalizar la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes del órgano de control institucional y en los exámenes de control practicados por la Contraloría General de la República*
- u) *Aprobar el cese de los gerentes regionales cuando exista acto doloso o falta grave, con el voto favorable de la mitad más uno del número hábil de consejeros en observancia del debido proceso.*
- u) *Las demás que les corresponda de acuerdo a ley."*

II. ANALISIS Y FUNDAMENTOS

§ *Solicitud de informes específicos de gestión y concurrencia de Gerentes Regionales al Pleno del Consejo Regional*

2. En relación a la incorporación del literal s) al artículo 15° de la LOGR, el “ítem 2.2. *Fundamentos Constitucionales*” de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 769/2016-CR “Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales”, señala lo siguiente:

*“(…) la función fiscalizadora le es propia a los dos órganos representativos [Consejos Regionales y Consejos Municipales], y para su ejercicio cabal, requieren que se le asignen atribuciones, lo cual no ha sido desarrollado adecuadamente en la legislación vigente, que adoptan una lógica fundamentalmente “presidencialista” en relación entre poderes. Es así, que el principio de separación de poderes se constituye como la base del Estado Constitucional de Derecho y la democracia pues entre otras virtudes, permite defender la libertad política, impide la concentración del poder y es garantía de la defensa de los derechos fundamentales de las minorías. De la referida disposición normativa constitucional, se desprende la preeminencia del principio de separación de poderes (...), el cual rige también para gobiernos regionales y gobiernos locales.”*

3. Asimismo, en el ítem 2.4. del proyecto de ley, se agrega lo siguiente:

*“Las normas vigentes señalan que, en un caso los regidores pueden fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad (Numeral 33 del artículo 9° de la LOM); y en el otro que los consejeros pueden fiscalizar la gestión y conducto pública de los funcionarios (Literal k, del artículo 15° de la LOG).*

*En ambos casos la modificación está precisando la capacidad de solicitar informes específicos, así como la concurrencia a informar de los gerentes como altos funcionarios del gobierno regional y de la municipalidad.*

*Pero con una restricción para ejercer la invitación como derecho de minorías y es la necesidad del voto favorable de un tercio del número hábil de consejeros o de regidores.*

*Los reglamentos de consejo regional y concejo municipal deberían especificar la forma de viabilizar este procedimiento y el cumplimiento de la obligación de facilitar el asunto por parte de la autoridad ejecutiva correspondiente”.*

4. Al respecto, es importante señalar que efectivamente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece en el literal k) del artículo 15° de la LOGR, la atribución del Consejo Regional de **fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.**
5. En tal sentido, el suscrito considera que deviene en **INOFICIOSO** la incorporación del literal s) al artículo 15° de la LOGR, ya que sólo bastaría modificar el literal k) del artículo en mención, en los siguientes términos:



#### PROPUESTA DE MODIFICACIÓN:

*“Artículo 15°.- Atribución del Consejo Regional*

*Son atribuciones del Consejo Regional: (...)*

*k) Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional. Para tal efecto, con el voto favorable de la mayoría del número legal de sus miembros, podrá solicitar por escrito al Gobernador Regional y a los Gerentes Regionales informes específicos sobre la gestión del Gobierno Regional y, de ser necesario, la concurrencia de algún Gerente Regional para que comparezca e informe al Pleno del Consejo Regional; así como llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.*

*La solicitud de concurrencia de algún Gerente Regional ante el Pleno del Consejo Regional deberá ser presentada con una anticipación no menor de cinco días hábiles, cuando los informes remitidos por escrito al Consejo Regional requieran ser aclarados por ambigüedad, impresión o inexactitud.*

*Los plazos para la entrega de los informes se establecerán en el Reglamento Interno del Consejo Regional y, supletoriamente, serán aplicables los plazos máximos establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*

#### § **Fiscalizar la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de OCI y Contraloría**

6. En relación a la incorporación del literal t) al artículo 15° de la LOGR, el ítem 2.4. del Proyecto de Ley N° 769/2016-CR “Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales”, señala lo siguiente:

*En ejercicio de sus funciones la Contraloría General de la República (CGR) realiza exámenes de control, así como el propio órgano de control interno, que obviamente es parte del sistema administrativo de control.*

*El seguimiento de todas las recomendaciones que el órgano de control interno emita, así como las recomendaciones de los exámenes de control de la CGR sean reportadas al órgano fiscalizador subnacional, consejos regionales y concejos municipales, y que este órgano en conocimiento de tales informes, diseñe formas de seguimiento que den continuidad a la función de fiscalización de la gestión pública.*

7. Al respecto, es importante señalar que de acuerdo al artículo 82° de la Constitución Política, concordante con el artículo 13° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la Contraloría General es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía, conforme a su ley orgánica, y que se constituye en el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Así pues, de acuerdo al diseño constitucional, **la Contraloría General es un Organismo Constitucionalmente Autónomo que desempeña un rol constitucional de carácter eminentemente técnico, por lo que se encuentra ajeno a cualquier motivación política que pudiese interferir en el ejercicio de sus atribuciones.**

8. En ese sentido, hay que tener en consideración que **el literal c) del artículo 22º de la Ley Nº 27785**, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que es atribución de la Contraloría General, supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema. Para tal efecto, mediante Resolución de Contraloría N° 120-2016-CG se aprobó la Directiva N° 006-2016-CG/GPROD, que regula la implementación y seguimiento a las recomendaciones de los Informes de Auditoría y su publicación en el portal de transparencia estándar de la entidad.
9. Consecuentemente, el suscrito considera que deviene en **INOFICIOSO** la incorporación del **literal t) al artículo 15º de la LOGR** en los términos expuestos en el proyecto de ley materia de análisis, **ya que ello supondría dotar al Consejo Regional de una atribución eminentemente técnica que no es compatible con su naturaleza de órgano político**; además que implicaría una duplicidad de atribuciones por parte de la Contraloría General y el Consejo Regional, siendo necesario reservar esta atribución únicamente a la Contraloría General de la República, quien a la fecha viene ejerciéndola por mandato constitucional, en mérito al **principio de especialidad**.

**§ Aprobar el cese de los gerentes regionales cuando exista acto doloso o falta grave**

10. En relación a la incorporación del literal u) al artículo 15º de la LOGR, el ítem 2.4. del Proyecto de Ley N° 769/2016-CR “Ley de Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras de los Consejos Regionales y Municipales”, señala lo siguiente:

*Esta es una norma que ya existía en la LOM, “disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave” (Numeral 30 del artículo 9º de la LOM) y ha sido recogida para el Consejo Regional, pero extendiendo el término, pues además de un gerente general, existen gerentes regionales en la estructura organizativa.*

*Sin embargo se ha puesto en ambos casos una restricción que evite arbitrariedades pues la disposición necesita de una mayoría calificada, definida como la mitad más uno de número hábil de regidores o consejeros, según sea el caso.*

*Los reglamentos correspondientes deberán precisar la referencia de “acto doloso” y en especial el de “falta grave”, que evite cualquier interpretación arbitraria.*
11. Al respecto, es importante señalar que de acuerdo a la Ley Marco del Empleo Público (aún vigente) y la Ley del Servicio Civil, los funcionarios y servidores de confianza son designados y cesados sobre la base de la facultad discrecional con que cuenta el funcionario que lo designa, y forman parte de su entorno directo e inmediato. Así pues, el “cese” constituye un acto discrecional basado en el retiro de la confianza y no requiere de expresión de causa. Por su parte, la destitución o despido sí constituyen actos de desvinculación laboral que se sustentan en causales objetivas y previamente previstas en la norma, y que se adoptan con observancia del debido proceso.



12. Siendo así, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Marco del Empleo Público (aún vigente) y la Ley del Servicio Civil, la designación y el cese del Gerente General y los Gerentes Regionales constituyen una **facultad discrecional atribuida únicamente al Gobernador Regional**, de forma tal que cualquier modificación que se plantee al respecto, previamente requiere una modificación no sólo de la LOGR, sino también de la LMEP y la LSC.
13. Ahora bien, respecto a la necesidad y pertinencia de efectuar dichas modificaciones, hay que tener en cuenta que el diseño constitucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales no son similares, pues existen diferencias sustanciales que expondremos en líneas posteriores. En ese sentido, si bien el proyecto de ley menciona que actualmente existe una disposición en la LOM que sí permite a los Concejos Municipales cesar al Gerente Municipal, ello no es argumento suficiente para que se incorpore en la LOGR una disposición similar, pues es necesario tener en consideración las diferencias sustanciales en el diseño constitucional de ambos tipos de gobiernos, que se exponen en el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica de Municipalidades	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
1. El artículo 27° de la LOM, establece que el gerente municipal es un funcionario de confianza a tiempo completa y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. Asimismo puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten las causales previstas.	1. El artículo 21°, literal c) de la LOGR establece que es atribución del Gobernador Regional designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.
2. La LOM ha establecido que la atribución de cese del gerente municipal se ejerce mediante Acuerdo de Concejo Municipal, adoptado por dos tercios del número hábil de regidores. Es decir, se requiere de una mayoría calificada y no de una mayoría simple. En la adopción del acuerdo de cese del gerente municipal interviene el Alcalde con derecho a voto, en su calidad de miembro del Concejo Municipal, incluso con posibilidades de ejercer voto dirimente en caso de empate.	2. La LOGR fue modificada mediante la Ley N° 29053, estableciendo que el Gobernador y Vice Gobernador ya no integran el Consejo Regional y, en consecuencia, no tiene derecho a voz y voto en la adopción de los Acuerdos del Consejo Regional.

Ley Orgánica de Municipalidades	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
<p>3. El artículo 27° de la LOM, establece que el gerente municipal es un funcionario de confianza a tiempo completa y dedicación exclusiva designado por el alcalde, quien puede cesarlo sin expresión de causa. Asimismo puede ser cesado mediante acuerdo del concejo municipal adoptado por dos tercios del número hábil de regidores en tanto se presenten las causales previstas.</p>	<p>3. El artículo 21°, literal c) de la LOGR establece que es atribución del Gobernador Regional designar y cesar al Gerente General Regional y a los Gerentes Regionales, así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.</p>
<p>4. La LOM ha establecido que la atribución de cese del gerente municipal se ejerce mediante Acuerdo de Concejo Municipal, adoptado por dos tercios del número hábil de regidores. Es decir, se requiere de una mayoría calificada y no de una mayoría simple. En la adopción del acuerdo de cese del gerente municipal interviene el Alcalde con derecho a voto, en su calidad de miembro del Concejo Municipal, incluso con posibilidades de ejercer voto dirimente en caso de empate.</p>	<p>4. La LOGR fue modificada mediante la Ley N° 29053, estableciendo que el Gobernador y Vice Gobernador ya no integran el Consejo Regional y, en consecuencia, no tiene derecho a voz y voto en la adopción de los Acuerdos del Consejo Regional.</p>

14. Adicionalmente a lo señalado, hay que tener en consideración que:

- 14.1. El proyecto de ley sólo exige una mayoría simple, cuando las disposiciones legales vigentes que sirven de referencia a dicha iniciativa legislativa (artículos 9° y 27° de la LOM) exigen una mayoría calificada, es decir, el voto favorable de los dos tercios del número hábil de regidores.
- 14.2. El proyecto de ley pretende extender la facultad de cese a los demás gerentes regionales, cuando las disposiciones legales vigentes que sirven de referencia a dicha iniciativa legislativa (artículos 9° y 27° de la LOM) sólo limitan dicha atribución al gerente municipal, que en el caso de los GORE vendría a ser el Gerente General Regional.



- 14.3. El proyecto de ley pretende atribuir al Consejo Regional una facultad de “cese” con carácter sancionador, pues se ejercería por causales de infracción (“acto doloso” o “falta grave”), lo cual es incompatible con su naturaleza de órgano político, normativo y fiscalizador. Además, hay que tener en consideración que la Ley del Servicio Civil ya establece con suma claridad cuáles son los órganos que intervienen en un procedimiento administrativo disciplinario, desde la pre calificación hasta la imposición de sanción, de tal forma que no es admisible la duplicidad de funciones.
15. Por las consideraciones expuestas, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR, considera que la incorporación del *literal u) al artículo 15° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR* en los términos señalados en el proyecto de ley materia, resulta atentatorio contra el principio constitucional de separación de funciones, ya que la atribución de cesar al Gerente General y Gerentes Regionales es una facultad de carácter ejecutiva reservada únicamente al Gobernador Regional y, además, *es incompatible con su naturaleza de órgano normativo y fiscalizador del Consejo Regional*. De otro lado, pretender condicionar el cese de los gerentes a actos dolosos o faltas graves; implicaría desnaturalizar el carácter discrecional de dicho acto, siendo que actualmente la Ley del Servicio Civil en mérito al *principio de especialidad*, establece cuales son los órganos que ejercen la facultad sancionatoria contra los funcionarios que incurran en la comisión de actos dolosos y faltas graves.

En la seguridad de contar con su respaldo, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi mayor estima personal.

Atentamente,



Eng. Edwin Licona Licona  
PRESIDENTE

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales