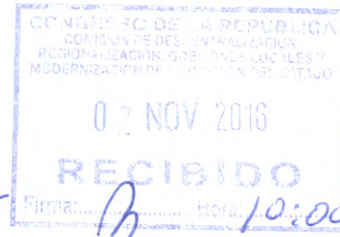




Reg.
17-P
17265



Reg: 476

OFICIO N° 01971-2016-CG/DC

Jesús María, 27 de octubre de 2016

Señora Congressista

Alejandra Aramayo Gaona

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo

Lima /Lima /Lima

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 218/2016-CR, "Ley que amplía los alcances de las facultades de sanción de la Contraloría General de la República en materia de responsabilidad administrativa funcional a Máximas Autoridades Regionales y Municipales".

REF. : Oficio P.O. N° 101-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 23 de setiembre de 2016
Expediente N° 08-2016-41393 del 03 de octubre de 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita a la Contraloría General de la República emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 218/2016-CR, "Ley que amplía los alcances de las facultades de sanción de la Contraloría General de la República en materia de responsabilidad administrativa funcional a Máximas Autoridades Regionales y Municipales".

Al respecto, en el marco de la facultad establecida en el literal h) del artículo 32° de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en anexo adjunto remitimos los argumentos que sustentan nuestra opinión favorable respecto a la propuesta de incorporar a las Altas Autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales a la potestad sancionadora de este Organismo Superior de Control, en materia de responsabilidad administrativa funcional, para lo cual, se acompañan las propuestas de texto alternativo que, se sugiere incorporar en la referida iniciativa legislativa, en los artículos 45° de la Ley N° 27785; 25° de la Ley N° 27972 y 31° de la Ley N° 27867.

Sin perjuicio de ello, debemos señalar que, por tratarse de una medida trascendente en la lucha contra la corrupción, la Contraloría General de la República está elaborando y presentará en el más breve plazo, una iniciativa legislativa que retome y fortalezca la propuesta formulada en el Proyecto de Ley N° 2528/2013-CG, para revisar las excepciones establecidas en el artículo 45°, con la finalidad de incorporar en nuestra potestad sancionadora a las altas autoridades que ejercen funciones de conducción y gestión administrativa y que tienen capacidades de disposición de recursos públicos, a quienes el control gubernamental les identifica responsabilidad administrativa funcional por la comisión de irregularidades, propuesta que en la oportunidad de su presentación, debería incorporarse al Proyecto de Ley N° 218/2016-CR, para fines de su evaluación en forma conjunta.

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

Atentamente,



Edgar Alarcón Tejada

Contralor General de la República

/cvz

ANEXO AL OFICIO N° 0197/ -2016-CG/DC

1. De la propuesta normativa

La exposición de motivos de la propuesta normativa bajo comentario da cuenta del proceso legislativo para la aprobación del Proyecto de Ley N° 4210/2010-CGR, antecedente de la Ley N° 29622 – Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional –, y enfatiza el hecho de que el Dictamen Final recaído sobre dicha iniciativa legislativa acogió, entre otros cambios, “(...) la exclusión de los alcances de la norma **a las autoridades elegidas por voto popular**, titulares de organismos autónomos y funcionarios que cuentan con el beneficio de antejucio”.

Asimismo, refiere a que pese a las intervenciones de diversos congresistas en sesiones del Pleno del Congreso, en las cuales “(...) alertaron la inconveniencia de excluir a las máximas autoridades regionales y municipales de los alcances de la Ley en debate (...)”, dicha exclusión se mantuvo como parte de la norma que finalmente fue aprobada.

En ese sentido, el Proyecto de Ley N° 218/2016-CR propone la modificación del artículo 45° de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, de los artículos 22° y 25° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, y de los artículos 30° y 31° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales en los siguientes términos:

Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

“Artículo 45°.- Competencia de la Contraloría General

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema.

La referida potestad para sancionar se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de la novena disposición final, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3°, salvo las indicadas en el su literal g).

Están exceptuados los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política y los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos.”

Ley N° 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:

(...)

11. La imposición de sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, cuando hubiera quedado firme o causado estado.

(...)”

“Artículo 25°.- Suspensión del cargo



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

(...)

6. La imposición de sanción de suspensión temporal en el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, cuando hubiera quedado firme o causado estado.

(...)

Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

“Artículo 30°.- Vacancia

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

(...)

6. La imposición de sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas cuando hubiera quedado firme o causado estado.

(...)


“Artículo 31°.- Suspensión del cargo

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:

(...)

4. La imposición de sanción de suspensión temporal en el ejercicio de la función pública por parte de la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, cuando hubiera quedado firme o causado estado.

(...)



Asimismo, la iniciativa legislativa bajo análisis contempla en su **Primera Disposición Complementaria Final** que dicha norma entrará en vigencia a los 30 días calendario siguientes a la fecha de publicación del Decreto Supremo que modifique el Reglamento de la Ley N° 29622 (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), y su **Primera Disposición Complementaria Transitoria** encarga al Poder Ejecutivo a aprobar dicha modificación en un plazo no mayor a 90 días calendario computados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.

2. De la evaluación de la propuesta normativa

2.1 Con relación a la excepción efectuada a la competencia subjetiva de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República

El artículo 82° de la Constitución Política establece que la Contraloría General de la República “(...) es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (...)”.

Concordante con ello, el artículo 2° de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, prevé que el objeto de dicha norma es “(...) propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos,

así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control (...).

A partir de dichas disposiciones constitucionales y legales, se establece el alcance subjetivo del control gubernamental, relacionándolo a los actos ejecutados por cualquier persona que – *sin importar el nivel jerárquico, régimen laboral o contractual, forma de ingreso a la función pública, o tipología de la entidad en que presta servicios* – tenga la condición de autoridad, funcionario o servidor público en las entidades comprendidas en el ámbito del Sistema Nacional de Control.

El artículo 45° de la Ley N° 27785, que fuera incorporado por la Ley N° 29622, establece, en un primer momento, que la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional conferida a la Contraloría General de la República, “(...) se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de la novena disposición final, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3°, salvo las indicadas en su literal g) (...)”, con lo cual se respetan y mantienen plenamente los alcances subjetivos que posee el control gubernamental, conforme a la fórmula legal contenida en el Proyecto de Ley N° 4210/2010-CG, presentado por este Organismo Superior de Control, el mismo que posteriormente diera lugar a la emisión de la Ley N° 29622.

Sin embargo, durante el procedimiento parlamentario del Proyecto de Ley N° 4210/2010-CG, se incorporó un tercer párrafo en el mismo artículo 45° de la Ley N° 27785, para establecer que se encuentran exceptuadas del ámbito de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República “(...) las autoridades elegidas por votación popular, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejudicio político (...)”, lo que, conforme a la fórmula legal usada para su redacción, representa una limitación en los alcances de la indicada potestad sancionadora para excluir a autoridades que, por tener en muchos casos la condición de titulares de las entidades, ejercen funciones de conducción y gestión administrativa, con capacidades de disposición de recursos públicos, y que, pese a la trascendencia de dichas funciones y riesgos asociados a su ejercicio irregular, no poseen mecanismos de control ni de sanción que cautelen de manera eficiente la obligación de rendición de cuentas y la exigencia de la responsabilidad administrativa que les identifica el Sistema Nacional de Control..

En ese orden de ideas, la excepción establecida en el tercer párrafo del artículo 45° de la Ley N° 27785, no se encontraba en el Proyecto de Ley N° 4210/2010-CG que presentara la Contraloría General de la República, habiéndose incorporado la misma durante el procedimiento parlamentario que culminó en la emisión de la Ley N° 29622, representando una limitación en los alcances de la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional que posee este Organismo Superior de Control, que debe ser modificada para fines que solo es comprenda al Presidente y los Congresistas de la República, debido a la posición y prerrogativas que se les reconocen en la estructura y funcionamiento del Estado, e incorporando a los titulares de los organismos constitucionales autónomos, a las autoridades que poseen la prerrogativa de antejudicio político y a las autoridades elegidas por voto popular, a lo que el control gubernamental les puede identificar responsabilidad administrativa funcional por las irregularidades cometidas durante su gestión

Por tal razón, proponemos el siguiente **texto alternativo**:

Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

“Artículo 45.- Competencia de la Contraloría General

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema.

La referida potestad para sancionar se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de la novena disposición final, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3, salvo las indicadas en su literal g).

También comprende a los Ministros de Estado, titulares de organismos constitucionalmente autónomos, autoridades con prerrogativa de antejucio político, Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales, Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales. Están exceptuados el Presidente de la República y los Congresistas de la República.”

2.2 Con relación a la iniciativa legislativa presentada por la Contraloría General de la República para la inclusión de los altos funcionarios de los Gobiernos Regionales y Locales

Durante el Periodo Legislativo 2011-2016, la Contraloría General de la República formuló y presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 2528/2013-CG, que proponía, entre otros aspectos, la modificación del artículo 45° de la Ley N° 27785, para incorporar a los Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales, Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales en el ámbito de competencia subjetivo de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, en materia de responsabilidad administrativa funcional, por la comisión de infracciones graves o muy graves, por tratarse de autoridades que:

- Conforman **instancias ejecutivas que se insertan con propiedad en el ámbito de la Administración Pública**, estando, por ende, plenamente sometidas a los controles de carácter administrativo establecidos para cautelar el correcto uso de los bienes o recursos del Estado.
- Tienen **funciones materiales de implementación de políticas o de gestión directa en el marco de los Sistemas Administrativos y Sistemas Funcionales** reconocidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29185.
- **No son pasibles de control político externo por parte del Congreso de la República**, teniendo un control político interno debilitado, debido a la elevada concentración de poder que permite el sistema electoral usado para ocupar los referidos cargos.
- Tienen un **elevado margen de dominio y dirección sobre la conducción integral de los Gobiernos Regionales Locales**, que les permiten, por ejemplo, establecer incrementos remunerativos, decidir la necesidad de contratación, disponer la exoneración del proceso de selección, o, establecer la forma de uso de los recursos presupuestales, que son materias especialmente sensibles a la corrupción administrativa.

En aquella oportunidad, la referida propuesta normativa no tuvo la oportunidad de ser debatida en el Pleno del Congreso, motivo por el cual, al finalizar el respectivo Periodo Parlamentario, de acuerdo a la práctica legislativa, fue archivada.

Sin perjuicio de ello, actualmente, este Organismo Superior de Control viene formulando un nuevo Proyecto de Ley que contempla, entre otras propuestas, la **incorporación de las Altas Autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República**, en materia de responsabilidad administrativa funcional,



así como el establecimiento de la sanción impuesta en el marco del procedimiento administrativo sancionador de esta Institución o por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas como **causal de vacancia o suspensión**, según sea el caso, en el cargo de dichas autoridades.

En ese sentido, observamos que el Proyecto de Ley N° 218/2016-CR es concordante con las iniciativas formuladas por la Contraloría General de la República en la finalidad de incorporar a los Alcaldes y Regidores de los Gobiernos Locales, Gobernadores, Vicegobernadores y Consejeros de los Gobiernos Regionales en el ámbito de competencia subjetivo de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, estableciendo que las sanciones de inhabilitación para el ejercicio de la función pública o suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, representan causales de vacancia o suspensión en el cargo, respectivamente.

Sin embargo, es necesario precisar que la fórmula legal usada en la propuesta normativa bajo análisis, al momento que regula los efectos de la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, como causal de suspensión de las Altas Autoridades de los Gobiernos Locales y Regionales en el artículo 25° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y en el artículo 31° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, no resulta acorde con los estrictos alcances de las sanciones impuestas por este Organismo Superior de Control, dado que, en el caso de los Alcaldes y Regidores no se precisan los alcances temporales de la suspensión del cargo, mientras que, en el caso de los Gobernadores, Vicegobernadores o Consejeros Regionales, se establece que la suspensión en el cargo no deberá superar los ciento veinte (120) días, cuando la **Contraloría General de la República puede imponer sanciones de suspensión temporal de hasta trescientos sesenta (360) días**.

En ese orden de ideas, si bien consideramos favorable la incorporación de las Altas Autoridades de los Gobiernos Regionales y Locales en la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, en materia de responsabilidad administrativa funcional, también consideramos necesario precisar la propuesta en aquello vinculado a los alcances de la suspensión en los referidos cargos en el marco de la Ley N° 27972 y 27867, para fines que éstas sean acordes con los estrictos alcances de la sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones que puede imponer este Organismo Superior de Control, aspecto por el cual, en esta materia correspondería tener en cuenta la fórmula legal que – en la parte correspondiente – se propuso a través del Proyecto de Ley N° 2528/2013-CG.

En tal sentido, proponemos los siguientes **textos alternativos**:

Ley N° 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:

(...)

6. La sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, impuesta por la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, cuando hubiera quedado firme o causado estado.

(...)

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.



Para el caso del numeral 6, la suspensión comprende el periodo de duración de la sanción.

(...)"

Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

"Artículo 31°.- Suspensión del cargo

El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:

(...)

4. La sanción de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, impuesta por la Contraloría General de la República o Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, cuando hubiera quedado firme o causado estado

La suspensión es declarada en primera instancia por el Consejo Regional, dando observancia el debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por mayoría del número legal de miembros, por un periodo 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.

Para el caso del numeral 4, la suspensión comprende el periodo de duración de la sanción.

(...)"

