



Proyecto de Ley N°

5236 / 2015 - CR



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 30 Y 31 DE LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES INCORPORANDO NUEVA CAUSAL DE VACANCIA A GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES.

El Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa de la Congresista de la República **ANA ETHEL DEL ROSARIO JARA VELÁSQUEZ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme al Artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, promueve el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 30 Y 31 DE LA LEY N° 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES Y EL ARTÍCULO 22 DE LA LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES INCORPORANDO NUEVA CAUSAL DE VACANCIA A GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES QUE INCUMPLAN INJUSTIFICADAMENTE CON ADOPTAR Y EJECUTAR LAS ACCIONES, EN EL MARCO DE SUS COMPETENCIAS, QUE SE DERIVEN DE LOS PLANES NACIONALES SOBRE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS, PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar la vacancia de gobernadores regionales y alcaldes que incumplan injustificadamente con adoptar y ejecutar las acciones, en el marco de sus competencias, sobre los planes nacionales de derechos humanos en temas relativos a la lucha contra la Trata de Personas, la promoción de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y la Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 2.- Modificación de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Modifícase el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales con el siguiente texto:

Artículo 30.- Vacancia

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



(...)

El cargo de gobernador regional también vaca por incumplir injustificadamente con adoptar y ejecutar las acciones, en el marco de sus competencias, que se deriven de los planes nacionales sobre lucha contra la trata de personas, la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la gestión del riesgo de desastres.

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 Regional 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, Vicegobernador**, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.

Artículo 31.- Suspensión del cargo

El cargo de **Gobernador, Vicegobernador y Consejero del Gobierno Regional** se suspende por las siguientes causales:

(...)

En 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 accesorios a consejeros.

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

El cargo de **Gobernador** se suspende por no instalar y convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933.

ARTÍCULO 3.- Modificación del Artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades con el siguiente texto:

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:

(...)

El cargo de alcalde también vaca por incumplir injustificadamente con adoptar y ejecutar las acciones, en el marco de sus competencias, que se deriven de los planes nacionales sobre lucha contra la trata de personas, la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la gestión del riesgo de desastres.

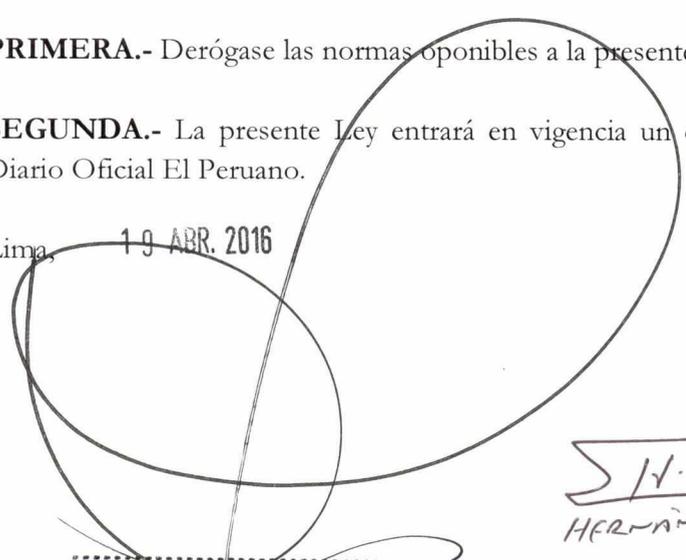
Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.

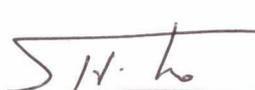
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

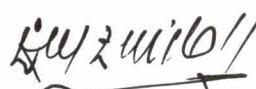
PRIMERA.- Derógase las normas oponibles a la presente Ley.

SEGUNDA.- La presente Ley entrará en vigencia un día después de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 19 ABR. 2016


ANA JARA VELASQUEZ
Congresista de la República


HERNÁN DE LA TORRE


MANUEL ZERILLO


DRA. JULIA TEVES QUISPE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


Cristóbal Luis Llatas Altamirano

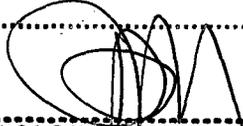

CRISTÓBAL LUIS LLATAS ALTAMIRANO
Directivo Portavoz Alterno
Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA


JAIME RUBÉN VALENCIA QUIROZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 26 de abril del 2016.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5236 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.



HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La autonomía que ejercen las autoridades regionales y locales, entendida como aquella capacidad de administración y ejecución de la función pública representativa, es el punto clave para alcanzar una descentralización que permitiría dar cobertura a las acciones que, desde la Administración Central, despliega el Estado en favor de la sociedad; además, contribuye a la promoción de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo el país y profundiza, con los mismos objetivos, en el ejercicio de la democracia. Ello es recogido en diversas disposiciones de la Constitución Política del Perú, tanto en ejes fundamentales como son los temas de salud y educación, así como en tópicos sobre la organización institucional de un Estado moderno y eficiente.

Es así que, nuestra Constitución reserva un capítulo especial para referirse a los temas vinculados a la descentralización¹. En su artículo 188, por ejemplo, se señala que la descentralización es un proceso permanente que tiene por objetivo el desarrollo integral del país. Por tanto, resulta necesario hablar de la importancia de la representatividad democrática como un revés de la descentralización, siendo esto para Peter Smith una cuestión que demuestra la calidad de la política democrática. En efecto, para el autor en mención, la dispersión de los poderes gubernamentales, la efectividad de la representación, el respeto a las libertades y derechos de los ciudadanos y el fortalecimiento de los Estados son retos para la construcción de una democracia robusta².

En ese sentido, desde la Constitución se confieren determinadas competencias a las autoridades regionales y locales, dentro de las cuales se encuentra aquella que las lleva a participar de la ejecución y gestión de actividades y servicios inherentes al Estado³ como son: la promoción y protección de derechos y deberes fundamentales, las libertades así como la satisfacción de necesidades básicas. Es menester, mencionar aquí que “uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, más eficiente y más sensible”⁴. Entonces, para un proceso de descentralización se tiene como premisa que mientras mayor sea el beneficio e impacto de los bienes públicos, mayor es la satisfacción de la sociedad.

En el Congreso Constituyente Democrático, la intervención de Henry Pease García, muestra una posición que se consideró prioritaria al establecer este tema y señalar que “(...) es necesario democratizar y modernizar el Estado y asegurar que los defectos de la relación entre

¹ Perú. Constitución Política del Perú. Capítulo XIV. Art. 188 y ss.

² SMITH, Peter H. “La Democracia en América Latina”. Instituto de Estudios Latinoamericanos - Universidad de Alcalá. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2009. Pág. 295.

³ Perú. Constitución Política del Perú. Capítulo XIV. Art. 192, inciso 6.

⁴ STIGLITZ, Joseph. “Economía del Sector Público”. Editorial Bosch, Tercera Edición, España, 2000. Pág. 173.



poderes, de la relación entre el gobierno nacional, regional y local sean superados para que haya una estructura ágil capaz de responder a la expresión ciudadanía. Un Estado democrático, por definición, tiene que acabar con esa lógica vertical y burocrática del Estado peruano históricamente expresada, y tiene que resolver, de una vez por todas, el problema del centralismo en el Perú. No hay democracia en el Perú sin una radical descentralización”⁵.

Argumentan en la misma línea autores como Romeo Grompone al decir que “se trataría de esta manera de promover un Estado facilitador, financiador y evaluador de lo que se está haciendo en las políticas públicas, en especial las sociales ya que el *ethos* de la burocracia tradicional basado en nociones de interés público, neutralidad ideológica y racionalidad de la administración ateniéndose a los procedimientos, según una concepción de la modernización que parte de Weber, no se adapta a las situaciones cambiantes de las sociedades complejas en las que vivimos”⁶.

Para ello, el desarrollo de la teoría de *la nueva gestión pública* ha permitido ahondar en busca de respuestas efectivas al accionar del Estado frente a las necesidades de la población y proponer una gestión de recursos basada en reformas estructurales de las instituciones del Estado, simplificando la normativa que rige a los administrados y transparentando la administración pública⁷.

LOS AJUSTES A LA DESCENTRALIZACIÓN

La falta de eficiencia en la administración de los recursos públicos y la no adopción de acciones para satisfacer las necesidades de la población han sido motivos suficientes para buscar herramientas que efectúen los ajustes indispensable en el camino a la descentralización. Debe insistirse en que la construcción de un orden descentralizado no responde sólo a una tendencia política y social sino que, de un tiempo a esta parte, a la búsqueda de respuestas y resultados que muestren una organización estatal más eficiente en su propia administración. Siendo así, pese a todo, no debería polarizarse la gestión estatal entre una absoluta centralización o una desenfrenada descentralización.

Así, podría decirse que “el mal no se encuentra, pues, en la centralización, sino en la centralización exclusiva y absorbente, la centralización por sí sola no es totalitaria, pero pasa a asumir este carácter cuando excluye la centralización en el sentido más amplio, esto es, la descentralización social”⁸. Ésta última sería entendida como aquella en la que se da el

⁵ Perú. Congreso de la República del Perú. Diario de Debates de 1993. Comisión de Constitución y Reglamento. Tomo I. Pág. 188.

⁶ GROMPONE, Romeo. “Los dilemas no resueltos de la descentralización”. Instituto de Estudios Peruanos – IEP. Documento de Trabajo N° 118. Serie Sociología y Política N° 30. Lima, 2002. Pág. 28.

⁷ OCDE. García Villarreal, Jacobo Pastor. “Prácticas y políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel subnacional”. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2010/18.

⁸ Puede verse así en: GALVAO DE SOUSA, José Pedro. “La Representación Política”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2011. Pág. 83.

h

reconocimiento por parte del Estado a las colectividades, regionales y locales, en cuanto a determinadas atribuciones en virtud de sus fines.

Partir entonces del hecho de que exista una normativa que contemple una posibilidad de sancionar a aquellas autoridades que incumplan sus deberes (funciones), como en el caso de las autoridades regionales y/o locales sin ningún tipo de justificación, tal como precisa el presente proyecto de ley, resultará un mecanismo de control al otorgamiento del poder emanado del pueblo. Esto es una premisa kantiana muy clara: la libertad no precede al deber, sino que es una consecuencia de él. Poner, por ejemplo, el artículo 32 de la norma constitucional al análisis nos permite visibilizar la posibilidad de modificar las materias relativas al proceso de descentralización mediante el mecanismo de referéndum. He aquí la clave para entender que el funcionamiento del Estado es integral y como tal debe estar sujeto a mecanismos eficaces de fiscalización y control.

Aquí cabe recordar que algunos autores señalan que “el peligro está en que la descentralización puede producir aún mayor especialización y fragmentación entre las subpartes organizacionales; esto da como resultado un menor interés y preocupación por la organización en conjunto. Sin algún mecanismo que mantenga unida la organización, pueden formarse submetas que amenacen su cohesión”⁹.

Ante lo referido, y aunque la corriente latinoamericana apuesta por una descentralización como mecanismo que diversifica los recursos y las acciones gubernamentales así como impregna la representatividad política en mayor grado. Existe una posición que advierte que “la descentralización política es una tendencia irreversible pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad (...)”¹⁰.

Como ha reiterado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, “mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales ‘desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos’ (...). Es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con pleno respeto de éste. En efecto dicha autonomía (...) no supone autarquía funcional al extremo de que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél”¹¹.

⁹ BOZEMAN, Barry. “La Gestión Pública. Su situación actual”. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Pág. 237.

¹⁰ CEPAL. Finot, Iván. “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie Gestión Pública N° 12. Chile, 2001. Pág. 24.

¹¹ Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia N° 0007-2001-AI/TC. FJ 6.



El mismo tribunal ha sostenido que “la Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto al ejercicio de aquellas atribuciones competenciales que los excedan, como los intereses supralocales, donde **esa autonomía tiene que necesariamente graduarse en intensidad, debido a que en ocasiones de esas competencias también coparticipan otros órganos estatales**”¹².

La Contraloría General de la República del Perú también ha arribado a este razonamiento en las conclusiones del Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú en el que refiere que “a pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno de manera clara. El proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones sectoriales está incompleto. Se hizo básicamente tomando en cuenta lo que dicen las normas y no en base a un estudio detallado de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes y servicios que el Estado brinda al ciudadano. Asimismo, no se utilizó la combinación adecuada de los criterios establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Esta ley indicaba que se debía transferir las competencias y funciones al nivel de gobierno que está más cerca de la gente (subsidiariedad), siempre que lo pueda proveer a un costo unitario razonable (conurrencia) y **siempre que tenga la capacidad de gestión efectiva**. Solo al que cumple con estas tres condiciones, se le transfieren las competencias con los recursos humanos, logísticos y presupuestales (provisión). Al que no cuenta con la capacidad, se le establece un plan de desarrollo de capacidades”¹³.

Señala también la Contraloría de la República que “para poder conformar el Estado unitario y descentralizado que manda la Constitución y las leyes, además de transferir las competencias y funciones, los distintos ministerios, en el ejercicio de su rol rector, debieron establecer políticas nacionales y sectoriales de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los tres niveles de gobierno a fin de que el gobierno funcionen [sic] como un todo coherente, ordenado y sinérgico”¹⁴.

Para plasmar de una mejor manera esta problemática, podemos constatar la efectividad del gasto que ha venido ejecutándose desde el gobierno nacional en comparación con el gobierno regional y local. Tenemos así que, en 2007 el uso del gasto público presupuestado para cada sector fue ejecutado de la siguiente manera: 86% por el Gobierno Nacional; en tanto, el Gobierno Regional dispuso el 81.7% de su presupuesto y el **Gobierno Local utilizó sólo el 61.5%**.

¹² Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia N° 00032-2005-AI/TC. FJ 6.

¹³ Contraloría General de la República del Perú. “Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú”. Estudio auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Lima, 2014. Pág. 205.

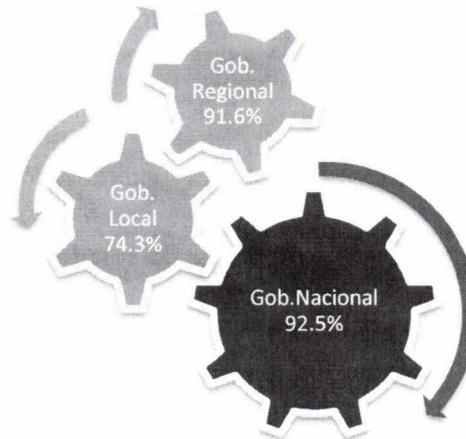
¹⁴ Ídem.

A

Igualmente, en 2011, mientras que el Gobierno Nacional ejecutó el 86.7%, el Gobierno Regional aprovechó el 81.7% y el Gobierno Local poco menos del 67.9%.

Finalmente, hacia 2015, el nivel de ejecución del gasto público por tipo de gobierno ha mejorado notablemente pero persiste dicha falta de disposición a nivel de Gobernabilidad Local.

Gráfico 1: Porcentaje de distribución del gasto público por niveles de gobierno (2015)



Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración propia.

Entonces, la vacancia de autoridades regionales y locales que incumplan injustificadamente con adoptar acciones consideradas necesarias para los fines del Estado es una respuesta a la falta de resultados en cuanto al cumplimiento de funciones consideradas de vital importancia para dar cobertura a determinados bienes y políticas públicas.

Es el caso de los planes nacionales que recogen políticas públicas de desarrollo que velen por el cumplimiento de los derechos humanos, como por ejemplo, en temas relativos a la erradicación de la trata de personas, la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la prevención de la gestión del riesgo de desastres, que se plasman a través de un enfoque transversal y requieren de una intervención de todos los niveles de gobierno. Siendo menester invocar lo dicho por el Tribunal Constitucional, que concluye que “el ejercicio de las competencias atribuidas privativamente a los gobiernos regionales, desde el punto de vista constitucional, ha de hacerse en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, de conformidad con el artículo 192 de la Constitución; lo cual quiere decir que el ejercicio de las competencias exclusivas no sólo deben permitir el impulso de planes y políticas de desarrollo de alcance local o regional, sino también en armonía con las de carácter nacional”¹⁵.

¹⁵ Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia N° 00002-2005-AI/TC. Fundamento Jurídico 4.

La Ley de Bases de la Descentralización establece como competencia exclusiva del gobierno nacional la elaboración de políticas nacionales y sectoriales¹⁶. Complementariamente, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, fija con claridad que, las políticas nacionales son aquellas normas adoptadas “con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de políticas públicas así como estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas”¹⁷. Vale mencionar que, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que “*las políticas nacionales y sectoriales son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno*”¹⁸. Además, recalca que, las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios y principales lineamientos de las políticas públicas, estándares nacionales de cumplimiento y provisión de servicios que deban ser alcanzados.

Al respecto, puede verse que, por ejemplo, en lo referido a la erradicación de la trata de personas en el Perú, existen diversos mecanismos que promueven el accionar del Estado contra ello. Principalmente, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016¹⁹ que contiene objetivos específicos entorno a lineamientos estratégicos o ejes centrales. Se recogen allí cinco principios rectores que evocan un enfoque descentralizado, la participación de la sociedad, la participación de la cooperación internacional, el involucramiento de la empresa privada y la coordinación con otros planes nacionales de acción.

Sobre ello, la tarea de los gobiernos regionales y locales se muestra indispensable por el apoyo a la promoción de los Grupos Regionales contra la Trata de Personas, encargados de la implementación y vigilancia en las provincias pues un principio rector de dicho plan es el de contar con un enfoque descentralizado cuya tarea destaca al constituirse, como los órganos de gestión regional, en entes ejecutores fundamentales.

Señala también el plan que debe incluirse en la elaboración de planes sectoriales a nivel de gobiernos regionales y locales la implementación de metas y actividades del Plan Nacional contra la Trata de Personas. Promover el diseño de campañas de sensibilización, promover el tema de la trata de personas en los sistemas educativos, a través de las Direcciones Regionales de Educación. Promover la creación de centros de acogida temporal en las regiones y localidades para las víctimas de trata de personas, siguiendo las directrices establecidas de seguridad y protección de víctimas. Asimismo, promover la empleabilidad y la reinserción

¹⁶ Perú. Ley N° 27783, “Ley de Bases de la Descentralización”. Artículo 26.

¹⁷ Perú. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, “Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional”. Artículo 1.

¹⁸ Perú. Ley N° 29158, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”. Artículo 4.

¹⁹ Perú. Decreto Supremo N° 004-2011-IN, Aprueban el “Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016”.



laboral de las víctimas de trata de personas en apoyo a los programas del ministerio respectivo, entre otras tareas. Cabe precisar que, estas obligaciones se adoptan en el marco de compromisos internacionales tales como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁰. En igual sentido, el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena²¹.

En lo que se refiere a los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), estos encuentran sustento jurídico en nuestro ordenamiento tanto a través de leyes nacionales, léase quizá como principal referencia el Código del Niño²², así como por tratados internacionales de derechos humanos, como lo que significa la Convención sobre Derechos del Niño²³. Todo este bagaje jurídico se ve reflejado y encuentra utilidad práctica no sólo a través del reconocimiento de los derechos de la infancia y adolescencia sino, mucho más, con la implementación de políticas públicas que promuevan y respalden la cobertura de dichos derechos.

Es el caso del "Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA 2012-2021"²⁴ que significa, en ese sentido, la mejor muestra de a lo que el Estado se ha obligado a cumplir y desea hacerlo en beneficio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Así, se plantean metas en las que la participación de los gobiernos regionales y locales torna indispensable para alcanzar las mismas. Es el caso de la meta por reducir el número de niñas, niños adolescentes víctimas de violencia familiar y escolar, incrementar la atención integral y diferenciada de las y los adolescentes, disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de explotación sexual, que se universalice el uso del Documento Nacional de Identificación para niñas, niños y adolescentes, la participación de niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas, todo ello desde los Planes Regionales de Acción por la Infancia y Adolescencia (PRAIA), que se adopta de manera descentralizada y permite una articulación eficaz.

Por otro lado, la Gestión del Riesgo de Desastres viene siendo una prioridad para el Estado y como tal es una política nacional de obligatorio cumplimiento. Así, mediante Decreto Supremo N° 111-2012-PCM, "Decreto Supremo que incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional" se modificó el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y

²⁰ Perú. Aprobado por Resolución Legislativa N° 27527, de 4 de octubre de 2001. Ratificada por Decreto Supremo N° 088-2001-RE.

²¹ Naciones Unidas. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, aprobado por Resolución de Asamblea General N°

²² Perú. Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes de 2 de agosto de 2000.

²³ Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General. Aprobado por Resolución Legislativa N° 25278 de 3 de agosto de 1990.

²⁴ Perú. Aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el "Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021" y constituye Comisión Multisectorial encargada de su implementación de 13 de abril de 2016.

establece las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, con el objetivo de priorizar esta labor, en concordancia con la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), cuyo artículo 4 recoge principios como el de subsidiariedad, en el que se configura la intervención del gobierno central en tanto las capacidades del gobierno regional y local sean superadas. Asimismo, en el artículo 16.5 de dicha norma queda establecido que las entidades públicas generan las normas, los instrumentos y los mecanismos específicos necesarios para apoyar la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los procesos institucionales de los gobiernos regionales y locales²⁵.

Sobre este punto, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – PLANAGERD 2014-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM, recoge como objetivo fundamental reducir la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante el riesgo de desastres, promoviendo una cultura de prevención de riesgos de desastres. Con ello, los gobiernos regionales y locales se ven inmersos en el plan como actores que deben promover la difusión de investigaciones e intercambio de experiencias en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD); realizar el análisis del riesgo a nivel territorial para la toma de decisiones en Gestión del Riesgo de Desastres, en el proceso de planificación del desarrollo; desarrollar mecanismos para la difusión del conocimiento del riesgo; articular los sistemas de información existentes con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) a nivel territorial; actualizar e implementar los planes relacionados al ordenamiento y gestión territorial y afines, considerando el manejo y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas incorporando la Gestión del Riesgo de Desastres; promover la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en el desarrollo de mancomunidades; elaborar y difundir instrumentos técnicos normativos para el desarrollo de las condiciones de seguridad en los servicios básicos y medios de vida esenciales ante el riesgo de desastres; gestionar la instalación y acondicionamiento de instituciones educativas y establecimientos de salud seguros; gestionar servicios seguros de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, transporte, comunicaciones, seguridad ciudadana, bomberos y equipamientos públicos específico; desarrollar y sistematizar la información catastral prioritaria; desarrollar y difundir los instrumentos técnicos, para prepararse y actuar de manera efectiva en casos de emergencias y desastres; desarrollar planes de gestión reactiva de las entidades públicas y privadas en el marco del SINAGERD; desarrollar programas de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres dirigida a la población urbana y rural incorporando el enfoque de derechos y la interculturalidad; elaborar instrumentos y mecanismos técnico-legales para el desarrollo de las competencias en las entidades del SINAGERD, entre otros.

En esta cuestión, la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto evoca las razones y circunstancias en las que debe priorizarse la ejecución del presupuesto público haciéndolo, siempre, de manera eficiente. Así, guiándonos de una definición de Presupuesto

²⁵ Perú. Ley N° 29664, "Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)".





Por Resultados (PpR), contenida en el artículo 79 de la norma en mención, se dispone que ésta “es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas”²⁶.

Por lo dicho, la relevancia otorgada al cumplimiento eficiente de los planes de desarrollo, y aquellos basados en un enfoque en derechos humanos, debe ser puesta como una agenda prioritaria. Tal es así, que la ley en mención recoge en su título preliminar el principio de eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, de la que se obtiene que “las políticas de gasto público deben establecerse en concordancia con la situación económica y la estabilidad macrofiscal, y su ejecución debe estar orientada a lograr resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad”²⁷.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Partiendo de la premisa que el Análisis Costo Beneficio “es un procedimiento para comparar asignaciones de recursos alternativas y proporcionar una respuesta acerca de cuál de ellas es preferible. Dado que dichas asignaciones son el resultado de hacer o dejar de hacer (...)”²⁸. Teniendo en cuenta, además, que el Análisis Costo Beneficio (ACB) permite incorporar una serie de criterios para la evaluación de opciones, esto es, una evaluación de diversos tipos de proyectos públicos que, en el presente caso, el legislador debe ponderar a fin de optar por aquel que sea fructífero y genere mayores beneficios a la sociedad. Cabe aclarar que debe entenderse el término proyecto público “(...) como cualquier decisión -o conjunto de decisiones- de gobierno que sea fuente de costos y beneficios para determinado sector o sectores de la población”²⁹.

En el presente caso, se propone una modificatoria a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el sentido de considerar la posibilidad de vacancia para autoridades regionales y locales ante el incumplimiento injustificado de éstas en las acciones derivadas de los planes nacionales de desarrollo con especial énfasis en los derechos humanos. En concreto, en relación a la lucha

²⁶ Perú. Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Artículo 79.

²⁷ Perú. Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Título Preliminar. Artículo X.

²⁸ LONDORO, Elio. “Beneficios y beneficiados. Una introducción a la estimación de los efectos distributivos en el análisis costo beneficio”. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Segunda Edición, Washington, D.C. 1998. Pág. 3.

²⁹ ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel & GUERRA-GARCÍA, Gustavo. “Análisis Costo Beneficio de las Normas”. Instituto Apoyo. Lima, 1998. Pág. 15.

contra la Trata de Personas, la promoción de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Con lo dicho, puede apreciarse que la implementación de la presente iniciativa legislativa no irroga gasto al tesoro público, toda vez que se está frente a una propuesta que regula una medida de control que es proporcional a la importancia del cumplimiento de las labores que estas autoridades deben ejercer, en concordancia con los criterios de concurrencia, en cuanto a que debe actuarse de manera oportuna y eficiente cumpliendo a cabalidad las acciones que le correspondan y provisión, en tanto se tiene los recursos que aseguran la continuidad y eficiencia, todo ello recogido en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización³⁰.

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley modifica el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de adicionar una causal de vacancia contra las autoridades regionales y locales que incumplan injustificadamente sus funciones en relación a los planes nacionales sobre lucha contra la trata de personas, la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, garantizándose así el cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas, y adoptar acciones en la gestión del riesgo de desastres.

Asimismo, modifica el artículo 31 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sobre la suspensión de autoridades regionales en dos sentidos: a) para uniformizar la denominación dada a las autoridades regionales como gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales y b) suprimiendo la última parte del artículo en referencia para evitar un conflicto entre la medida sancionatoria de vacancia y la suspensión del cargo debido a que antes de esta modificación cabría la suspensión por no cumplir con las funciones en defensa civil, contenidas en el artículo 11 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.”

Surge, entonces, el siguiente cuadro que permite visualizar mejor dichas modificaciones:

³⁰ Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Artículo 14.

3

Leyes vigente	Propuestas Legislativas
<p>Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</p> <p>Artículo 30.- Vacancia El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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 accesorios.</p> <p>Artículo 31.- Suspensión del cargo El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejero se suspende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional. 	<p>Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</p> <p>Artículo 30.- Vacancia El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejero del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>El cargo de gobernador regional también vaca por incumplir injustificadamente con adoptar y ejecutar las acciones, en el marco de sus competencias, que se deriven de los planes nacionales sobre lucha contra la trata de personas, la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la gestión del riesgo de desastres.</p> <p>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 Regional 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.</p> <p>De producirse la vacancia simultánea del Gobernador, Vicegobernador, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesorios.</p> <p>Artículo 31.- Suspensión del cargo El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejero se suspende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incapacidad física o mental temporal, acreditada por el organismo

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.

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.

Contra el acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión procede recurso de reconsideración, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso a que se contrae el párrafo siguiente.

El recurso de apelación se interpone ante el Consejo Regional, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración. El Consejo Regional lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevisable.

En todos los casos el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales a que haya lugar.

En 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 accesorios a consejeros.

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

El cargo de presidente se suspende por no instalar y convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933; así como por no cumplir con las funciones en materia de defensa civil, contenidas en el artículo 11 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

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.

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.

Contra el acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión procede recurso de reconsideración, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso a que se contrae el párrafo siguiente.

El recurso de apelación se interpone ante el Consejo Regional, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo del Consejo Regional que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración. El Consejo Regional lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevisable.

En todos los casos el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales a que haya lugar.

En 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 accesorios a consejeros.

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

El cargo de **Gobernador** se suspende por no instalar y convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933.

5

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. Inconcurencia 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.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.

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. Inconcurencia 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.

El cargo de alcalde también vaca por incumplir injustificadamente con adoptar y ejecutar las acciones, en el marco de sus competencias, que se deriven de los planes nacionales sobre lucha contra la trata de personas, la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la gestión del riesgo de desastres.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial.