



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

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

- **El Proyecto de Ley 1533/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Peruanos Por el Kambio a iniciativa del congresista Vicente Antonio Zevallos Salinas, por el que propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al Nepotismo como causal de vacancia del Gobernador Regional, Vice Gobernador Regional y Consejeros del Gobierno Regional.
- **El Proyecto de Ley 1890/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la congresista María Cristina Melgarejo, por el que propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando el inciso 6 que amplía las causales de vacancia del Gobernador, Vicegobernador y Consejero Regional.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada elde 2017, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó porel dictamen recaído en los Proyectos de Ley antes mencionados, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El Proyecto de Ley 1533/2016-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 13 de junio de 2016 y fue enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como comisión principal y a la Comisión de Constitución y Reglamento, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 19 de junio de 2017.
- El Proyecto de Ley 1890/2017-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 14 de setiembre del 2017 y fue enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión y a la Comisión de Constitución y Reglamento, como comisión principal, mediante decreto de envío del 19 de setiembre del 2017.

1.1. Pedidos de Opinión

Se han remitido a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Of. 0009-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto del 2017.
- Contraloría General de la República, mediante Of. 0010-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto del 2017.
- Jurado Nacional de Elecciones, mediante Of. 0011-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto del 2017.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, mediante Of. 0012-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto del 2017.
- Asociación de Municipalidades del Perú, mediante Of. 0013-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto del 2017.

1.2 Opiniones recibidas

Mediante Oficio 01342-2017-CG/DC de fecha 06 de setiembre del 2017, el Contralor General de la República, remite sus comentarios al proyecto de ley, estimado pertinente la propuesta señalando que dicha normativa permitirá que las autoridades del nivel regional también puedan ser procesadas y de ser el caso sancionadas con la vacancia por el ejercicio de prácticas de nepotismo.

1.3 Antecedentes Legislativos

Conforme a los registros consignados en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, existen antecedentes de varias iniciativas legislativas similares a las que son materia de estudio y que en el periodo parlamentario 2011-2016 quedaron como dictámenes sin que el Pleno del Congreso se pronunciara sobre ellos.

Periodo Parlamentario 2011 - 2016

- a) El proyecto de Ley 590/2011-JNE que propone el Código Electoral y Código Procesal Electoral, incorporando como causal de vacancia el nepotismo y estableciendo su contenido (art 396), fue objeto de dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, sin incluir la materia específica
- b) El proyecto de Ley 1065/2011-CR que propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando el numeral 6 estableciendo como causal de vacancia la figura del Nepotismo y el procedimiento correspondiente. La materia fue incluida en el dictamen acumulativo de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, acerca de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- c) El proyecto de Ley 1543/2012-CR, que propone incorporar al texto del artículo 30 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el inciso 6, referido al Nepotismo como causal de vacancia de las autoridades regionales; y, el proyecto de Ley 3700/2014-CR, que propone se incorpore al artículo 30 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867 el Nepotismo como causal de vacancia de las autoridades regionales.



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

Ambos fueron objeto de dictamen por parte de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

- El **Proyecto de Ley 1533/2016-PE** propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del Gobernador Regional, Vice Gobernador Regional y Consejeros del Gobierno Regional.
- El **Proyecto de Ley 1890/2017-PE** propone modificar el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando un inciso adicional en el mencionado artículo, ampliando las causales de vacancia del Gobernador Regional, Vice Gobernador Regional y Consejeros del Gobierno Regional, cuando incurran en prácticas de nepotismo.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Políticas de Estado aprobadas por el Acuerdo Nacional; 26, Promoción de la Ética y la Transparencia y erradicación de la corrupción.
- Ley 26771, modificada por Ley 30294, que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, en casos de parentesco Ley 26771.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Estado actual de la cuestión

Actualmente, el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece *numerus clausus* las causales de vacancia de las autoridades regionales en cinco incisos:

“Artículo 30°.- El cargo de Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

- 1. Fallecimiento;*
- 2. Incapacidad física o mental permanente debidamente acreditada por el organismo competente y declarada por el Consejo Regional;*
- 3. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;*
- 4. Dejar de residir, de manera injustificada, hasta un máximo de ciento ochenta (180) días en la región o, por un término igual al máximo permitido por Ley para hacer uso de licencia;*
- 5. Inasistencia injustificada al Consejo Regional, a tres (3) sesiones consecutivas o cuatro (4) alternadas durante un (1) año. Esta causal es*



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

aplicable únicamente a los consejeros regionales¹.

La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa, por dos tercios del número legal de sus miembros para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.

De producirse la vacancia simultánea del Presidente y Vicepresidente, el Consejo Regional elige entre sus miembros a sus reemplazantes. El Jurado Nacional de Elecciones acredita a los consejeros accesitarios”.

Las modificaciones que proponen las propuestas legislativas **1533/2016-CR** y **1890/2017-CR**, están referidas a incluir la causal de vacancia por NEPOTISMO estableciendo un inciso más en el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Ambas propuestas señalan que en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, si está establecida la causal de vacancia a los alcaldes y regidores que incurran en prácticas de nepotismo, sin embargo, esta misma infracción no está contemplada como causal de vacancia para los gobernadores, vicegobernadores regionales y consejeros regionales que incurran en esas prácticas.

En efecto, el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica Municipalidades, establece las causales de vacancia de las autoridades municipales:

“Artículo 22.- 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 libertad²;*
- 7. Inconcurriencia 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.*

¹ Modificado por el artículo único de la Ley 29053

² Modificado por el artículo 1 de la Ley 28961



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

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”.

4.2 La noción de nepotismo

La Ley 26771, modificada por Ley 30294, estableció la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público, la misma que fue reglamentada por el DS 021-2000-PCM, modificado por DS 017-2002-PCM.

Si bien la norma no define nepotismo, se puede colegir que se configura un acto de nepotismo cuando los funcionarios de dirección y/o personal de confianza de una entidad ejercen su facultad de nombrar y/o contratar personal a favor de padres, abuelos, bisabuelos, tatarabuelos, hijos, nietos, bisnietos, tataranietos, hermanos, tíos, primos hermanos, cónyuge, suegros, cuñados, abuelos del cónyuge, entre otros.

Igualmente, se configura el nepotismo cuando los funcionarios de dirección y/o personal de confianza de la Entidad ejercen injerencia directa o indirecta en el nombramiento y contratación de personal.

Respecto del nepotismo, es claro para la legislación peruana, que este constituye una infracción administrativa o un cumplimiento deficiente de una obligación contractual de índole laboral cometida por un funcionario de dirección o confianza con potestad de nombrar o contratar personal, que puede dar tanto una responsabilidad administrativa como civil.

Vale la pena mencionar que en la iniciativa del JNE, referida líneas arriba, en el artículo 396.2³ se señala lo siguiente

“Artículo 396.2.- Tratándose de la causal en el literal h, el presidente regional, el alcalde o quien ejerza dichos cargos incurrirá en nepotismo cuando haga usos de sus facultades de nombramiento y contratación de personal, sea de manera directa o por delegación, o tenga injerencia directa o indirecta en el proceso de selección o contratación, respecto de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, adopción y unión de hecho declarada por la autoridad competente.

En el caso de consejeros regionales o regidores, procederá la vacancia cuando estos tengan injerencia en la contratación de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, adopción y unión de hecho declarada por la autoridad competente. A fin de determinar la injerencia deberá considerarse, entre otros elementos, el grado de parentesco, el lugar de domicilio del pariente, densidad poblacional de la circunscripción del gobierno local, las actividades realizadas por el familiar al interior de la municipalidad y su lugar de realización y la existencia de oposición del regidor a dicha contratación.”

³

Pág. 144 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 590/2011-JNE



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

4.3 Trato normativo diferenciado en la normativa municipal y regional

Actualmente, existe un trato diferenciado entre las autoridades municipales y regionales respecto de la incursión en prácticas de nepotismo.

Si las autoridades municipales incurren en prácticas de nepotismo, se configura la causal de vacancia que los ciudadanos pueden ejercer de acuerdo al procedimiento establecido. En el caso de las autoridades regionales si incurren en prácticas de nepotismo, no incurren en causal de vacancia, ya que ésta no está expresamente establecida en su Ley Orgánica.

El Jurado Nacional de Elecciones en reiteradas oportunidades ha tenido que declarar improcedente el pedido de vacancia de autoridades regionales, basándose en que el artículo 30 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, no establece expresamente el nepotismo como causal de vacancia.

Así sucedió, por ejemplo, con el pedido de vacancia del entonces Presidente Regional de Piura, Javier Fernando Miguel Atkins Lerggios⁴. Entre sus fundamentos, el JNE estableció:

“(...) las causales deben ser interpretadas en virtud de los principios de legalidad y tipicidad, es decir, no cabe ampliar ni extender las causales previa y claramente establecidas en la ley, de tal manera que no se puede declarar la vacancia del presidente regional por una causal o hechos que no se enmarquen en ninguno de los supuestos (...)”, establecidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Igual criterio aplicó el JNE respecto del pedido de vacancia del entonces Presidente del Gobierno Regional de Loreto, Yván Enrique Vásquez Valera⁵. Entre otros fundamentos, el JNE estableció:

“(...) tratándose de procedimientos de vacancia, tal como el caso de autos, y al ser este uno del tipo sancionador, resulta indispensable el respeto del principio de legalidad consagrado en nuestra Norma Fundamental, por lo que solo serán conductas sancionables desde la jurisdicción electoral las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación analógica o extensiva. En esa medida, la solicitud de vacancia se debe enmarcar, de manera exclusiva, dentro de las causales legalmente establecidas en el artículo 30 de la LOGR”.

El Pleno del JNE en el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa establecido en el artículo 178 de la Constitución Política del Perú, acordó remitir el Proyecto de Ley 590/2011-JNE que propone el Código Electoral y Código Procesal Electoral.

En el artículo 396 del texto normativo del proyecto del Código Electoral, referido a la vacancia de cargos regionales o municipales, estableció lo siguiente:

⁴ Resolución 1090-2013-JNE, publicado en El Peruano el 03 de enero del 2014

⁵ Resolución 017-2014-JNE, publicado en El Peruano el 09 de febrero del 2014



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

“Artículo 396.- Vacancia de cargos regionales o municipales

396.1 El cargo de Presidente Regional, Vicepresidente Regional, Consejero Regional, Alcalde o Regidor, se declara vacante, en los siguientes casos:

(...)

h) Nepotismo.

(...).”

En la exposición de motivos⁶ el JNE, señaló:

“Tomando en cuenta que las sanciones, los bienes jurídicos que se pretenden proteger, así como las circunstancias que impiden el ejercicio del mandato municipal son las mismas tanto en el ámbito regional como en el ámbito municipal, la propuesta ha buscado homologar algunas de las causales de vacancia municipal en la legislación regional (nepotismo,...). Con esto se logra remediar la disparidad en el número y el contenido de causales que existe en la legislación vigente”.

Desde periodos legislativos anteriores, existen diversas iniciativas legislativas que buscan homologar la causal de vacancia por nepotismo que existe en el ámbito municipal para hacerlo extensivo al ámbito regional, sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible remediar esta disparidad normativa.

El JNE no solo coincide con las propuestas legislativas, materia del presente dictamen, sino que incluso dentro de su propuesta integral de propender a un Código Electoral y Código Procesal Electoral, ha propuesto esta misma homologación normativa entre las autoridades municipales y regionales.

La Contraloría General de la República en su respuesta al pedido de opinión sobre las iniciativas legislativas también ha estimado pertinente la propuesta, señalando que esta normativa permitirá que las autoridades del nivel regional también puedan ser procesadas y de ser el caso sancionadas con la vacancia por el ejercicio de prácticas de nepotismo.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Si la propuesta legislativa se aprobara y se llegara a promulgar como Ley, se incorporaría a la legislación nacional modificando el artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales ampliando las causales de vacancia para las autoridades regionales que incurran en prácticas de Nepotismo, homologándola respecto de la Ley 27972, Ley Orgánica Municipalidades y remediando con esto la disparidad sancionatoria existente entre las autoridades regionales y municipales que incurran en Nepotismo, permitiendo que así como a las autoridades municipales, las autoridades regionales también puedan ser sancionados con la vacancia si se comprobara que incurrieron en nepotismo.

⁶ Págs. 270, 271 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 590/2011-JNE



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta de Ley al no tener ninguna connotación económica, no va a generar ningún gasto al erario nacional, por el contrario, desde el punto de vista ético y de transparencia, redundará en un beneficio a la población y a la moral pública porque va a permitir que también se sancione a las malas autoridades regionales que incurran en prácticas de nepotismo, tan igual como sucede con las autoridades municipales.

En ese contexto, se podría afirmar que la proposición legislativa coadyuvará a consolidar las buenas prácticas en gestión pública de los gobiernos regionales. Asimismo, contribuirá a mejorar la percepción de los ciudadanos para con su Gobierno Regional y sus autoridades. Finalmente, se reducirán los casos de nepotismo en la gestión de los gobiernos regionales.

VII. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en los **proyectos de Ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

"LEY QUE INCORPORA AL NEPOTISMO COMO CAUSAL DE VACANCIA DEL GOBERNADOR REGIONAL, VICEGOBERNADOR REGIONAL Y CONSEJEROS DEL GOBIERNO REGIONAL"

Artículo Único.- Modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Modifícase el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, quedando redactada de la siguiente manera:

“Artículo 30°.- Vacancia

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

(...)

6. Nepotismo, conforme a ley de la materia.

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 el Vicegobernador 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 ocho (8) días



Congreso de la República

Predictamen recaído en los proyectos de ley 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen la modificación del artículo 30 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando al nepotismo como causal de vacancia del gobernador regional, vicegobernador regional y consejeros del Gobierno Regional.

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

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, octubre de 2017