



Firmado digitalmente por SHACK  
YALTA Nelson Eduardo FAU  
20131378972 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08-07-2022 14:12:38 -05:00

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Jesús María, 08 de Julio de 2022  
**OFICIO N° 000665-2022-CG/DC**

Señora Congresista  
**Norma Yarrow Lumbreras**  
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** : Atención a solicitud de opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 581/2021-CR "Ley que incorpora como causal de vacancia, la no ejecución del presupuesto anual para los Gobiernos Locales y Regionales".


**Referencia** : Oficio N° 2068-2021-2022/CDRGLMGE-CR 28/06/2022  
Expediente N° 0820220087915 28/06/2022

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicitó a la Contraloría General de la República emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 581/2021-CR, "Ley que incorpora como causal de vacancia, la no ejecución del presupuesto anual para los Gobiernos Locales y Regionales".

Al respecto, hago de conocimiento que el referido proyecto de ley versa sobre aspectos que no se circunscriben al ámbito de control de esta Entidad Fiscalizadora Superior, no obstante, se han formulado comentarios en sentido colaborativo, conforme al alcance que obra en anexo adjunto al presente en tres (03) folios.

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

Atentamente,



**Nelson Shack Yalta**  
Contralor General de la República



Firmado digitalmente por  
IGLESIAS LEON Luis Miguel  
FAU 20131378972 hard  
Motivo: Doy Visto Bueno  
Fecha: 08-07-2022 14:12:11 -05:00

(NSY/zcg)



Firmado digitalmente por WURST  
DE LA VEGA Gonzalo Gabriel FAU  
20131378972 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 08.07.2022 13:13:57 -05:00

Nro. Emisión: 01347 (D100 - 2022) Elab:(U10107 - C380)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Contraloría General de la República, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente





**ANEXO AL OFICIO N° 000665-2022-CG/DC**

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio N° 427-2021-2022/NRHM/CR de 28 de junio de 2022 (Expediente N° 0820220087789 de 28 de junio de 2022), la Congresista Noelia Herrera Medina, solicitó a la Contraloría General de la República emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 581/2021-CR, "Ley que incorpora como causal de vacancia, la no ejecución del presupuesto anual para los Gobiernos Locales y Regionales".
- 1.2. Mediante Oficio N° 2068-2021-2022/CDRGLMGE-CR de 28 de junio de 2022 (Expediente N° 0820220087915 de 28 de junio de 2022), la Congresista Norma Yarrow Lumbreras, presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó a la Contraloría General de la República emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 581/2021-CR, "Ley que incorpora como causal de vacancia, la no ejecución del presupuesto anual para los Gobiernos Locales y Regionales".

**2. ANÁLISIS**

**2.1. Base legal de la opinión emitida por la Contraloría General**

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 adelante "Ley Orgánica", establece como una de las facultades del Contralor General: "*Presentar u opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna*".

**2.2. De la propuesta legislativa**

La propuesta legislativa consultada tiene por objeto modificar artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando el numeral 11 en el citado artículo una nueva causal de vacancia al cargo de Alcalde. En similar sentido, busca modificar el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incluyendo el numeral 6 en el referido artículo 30, con el fin de incorporar una nueva causal de vacancia para el cargo de Gobernador Regional. Finalmente, en ambas disposiciones legales, además se busca determinar la responsabilidad de los funcionarios a cargo en la gestión de la ejecución del gasto público.

Asimismo, el referido Proyecto de Ley, tiene como finalidad "*promover la ejecución y administración del gasto público de los créditos presupuestarios asignados a los gobiernos locales y regionales, garantizar la eficiencia a través de la inclusión de la nueva causal de vacancia para Alcaldes y Gobernadores Regionales que no ejecuten sus presupuestos en un rango mayor al 40% anual en la gestión de ejecución del gasto público*".

La Exposición de Motivos del proyecto de ley bajo comentario, señala como fundamentos de la propuesta que:

*"La ejecución del gasto público de los gobiernos locales y regionales es una queja constante de la población pues cada año se verifica que se devuelve presupuesto al gobierno central dado que los alcaldes y gobernadores regionales, pues no ejecutan el presupuesto programado durante el año fiscal. Por lo que es evidente la inejecución de obras y proyectos de inversión que son importantes para el desarrollo de las ciudades"*.

*"En los gobiernos regionales, según el Ministerio de Economía y Finanzas (...), en el índice de*



avance de ejecución sólo 2 gestiones regionales en todo el país han superado el 60% de ejecución de gasto, además 10 de las mismas no han podido superar más del 40% de avance de ejecución. Cabe indicar que, 4 regiones tienen en promedio un margen del 30% en el mismo índice, siendo la región de Puno la que ostenta la cifra más baja que sólo ha alcanzado un 28.7% avance de ejecución”.

*“Estas cifras no son motivadas por la emergencia sanitaria producida por el COVID19, pues haciendo un análisis de la inversión pública desde el año 2010 la inejecución de gasto público demuestra que es una constante...”*

Asimismo, se indica que, en los gobiernos locales a nivel nacional, se tiene una incidencia similar al de los gobiernos regionales, precisando que los referidos gobiernos locales “(...) tienen un promedio de ejecución de gasto menor del 44.05%”.

Agrega en dicha exposición de motivos, lo afirmado por el presidente de la Comisión de Presupuesto en el año 2015, en los siguientes términos: *“Los gobiernos regionales y locales tienen problemas en la capacidad de ejecución del gasto, y ello repercute en que se vean obligados a revertir los dineros de sus presupuestos al Tesoro Público, en evidente perjuicio de sus poblaciones. Esa es una de las conclusiones a las que arribó el presidente de la Comisión de Presupuesto, Johnny Cárdenas Cerrón (NGP), tras la sesión descentralizada que realizó ese grupo de trabajo en la ciudad de Chiclayo (...) Otro factor negativo, para Cárdenas, es que no se invierte en obras de gran envergadura, sino en pequeños proyectos cuya ejecución o avance, muchas veces, no llega ni al 10 por ciento. (...) Sobre las municipalidades de Chiclayo y Lambayeque, dijo que sus gastos están en el orden del 60 y 40% respectivamente, en lo que se refiere a la aplicación del Presupuesto 2014. Sin embargo, el año anterior sus gastos no llegaron ni al 50 por ciento, con la consiguiente devolución de dineros al Estado. Los municipios de Chiclayo y Lambayeque tuvieron, exactamente, ejecuciones de gasto del orden del 43 y 33%, respectivamente”.*

En tal sentido, propone la siguiente fórmula legal:

**LEY QUE INCORPORA COMO CAUSAL DE VACANCIA LA NO EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL, PARA LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES”**

**Artículo 1.- Objeto**

*La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 22° e incorporar el numeral 11° en este artículo de la ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, incluyendo una nueva causal de vacancia al cargo de Alcalde; y también modificar el artículo 30° e incorporar el numeral 6° en este artículo de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incluyendo una nueva causal de vacancia al cargo de Presidente Regional. Y determinar a responsabilidad de los funcionarios a cargo en la gestión de ejecución del gasto público.*

**Artículo 2.- Finalidad**

*La presente Ley tiene por finalidad promover la ejecución y administración del gasto público de los créditos presupuestarios asignados a los gobiernos locales y regionales, garantizar la eficiencia a través de la inclusión de la nueva causal de vacancia para Alcaldes y Gobernadores Regionales que no ejecuten sus presupuestos en un rango mayor al 40% anual en la gestión de ejecución del gasto público.*

**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, en los siguientes términos:*

**“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. En cuanto al Alcalde, por la ejecución menor al 40% presupuesto anual al cierre del año fiscal*

*[...]*

*Para efectos del numeral 11, al declararse la vacancia del cargo de Alcalde, de oficio se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios responsables de la ejecución menor al 40% presupuesto anual al cierre del año fiscal".*

**Artículo 4.- Modificación del artículo 30° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

*Modifícase el artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:*

**"Artículo 30.- Vacancia**

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

*[...]*

*6. En cuanto al Presidente Regional, por la ejecución menor al 40% presupuesto anual al cierre del año fiscal.*

*[...]*

*Para efectos del numeral 6, al declararse la vacancia del cargo de Gobernador Regional, de oficio se establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios en la ejecución menor al 40% presupuesto anual al cierre del año fiscal".*

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

**ÚNICA:** *Los efectos de la presente Ley se aplican a partir del año fiscal siguiente a la entrada de la vigencia.*

**2.3. De la competencia de la Contraloría General de la República**

El artículo 82 de la Constitución Política consagra que la Contraloría General de la República, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Control, es la encargada de supervisar 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.

A partir de dicho precepto, 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 adelante Ley N° 27785), establece como una de las facultades del Contralor General: "*Presentar u opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control y a las atribuciones de los órganos de auditoría interna*", es decir esta Entidad Fiscalizadora Superior se encuentra facultada para opinar sobre proyectos de normas legales que atañen directamente al ámbito de su competencia en materia de control.

En concordancia con ello, el literal h) del artículo 37 del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 179-2021-CG y sus modificatorias establece que la Gerencia de Asesoría Jurídica y Normatividad en Control Gubernamental tiene como función, entre otras, "*Emitir informe legal conteniendo la opinión jurídica sobre proyectos de Ley y otros proyectos normativos con incidencia en materia de control gubernamental; integrada, de corresponder, a las opiniones técnicas de los órganos y unidades orgánicas*".



Siendo que la propuesta legislativa bajo comentario tiene por objeto modificar el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y del artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incorporando en ambas disposiciones una nueva causal de vacancia al cargo de Alcalde y Gobernador Regional, respectivamente, así como la responsabilidad a sus funcionarios a cargo en la gestión de la ejecución del gasto público, no establece en principio, algún tipo de encargo a la Contraloría General de la República o a los órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, que amerite por parte de esta Entidad Fiscalizadora Superior, efectuar el análisis y opinión legal en el marco de lo señalado normativa correspondiente.

No obstante, en sentido colaborativo, y considerando los alcances de la propuesta legislativa, se expondrán algunas consideraciones respecto al extremo de la responsabilidad administrativa de los funcionarios a la que se hace referencia en el párrafo final de la modificación de los artículos 22 y 30 correspondientes a la Ley N° 27972 y Ley N° 27867, teniendo como alcance sólo el contexto de la responsabilidad administrativa funcional derivada del ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República:

- Según el artículo 45 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificado por el artículo 3 de la Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República, esta entidad Fiscalizadora superior 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. Asimismo, señala que la potestad sancionadora se ejerce sobre funcionarios y servidores públicos, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre. Finalmente, señala que están exceptuados de la potestad sancionadora, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejucio político. En consecuencia, la responsabilidad administrativa funcional que determina la Contraloría General de la República, como parte del ejercicio de su potestad sancionadora, debe tener como origen un informe de control, entendido éste como un producto derivado de los servicios de control posterior.
- Sin embargo, en el marco de la potestad sancionadora de esta Entidad Fiscalizadora Superior, no sería jurídicamente viable iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y en consecuencia, imponer sanción administrativa funcional a partir del establecimiento de la responsabilidad administrativa de aquellos funcionarios que se encontraran involucrados en los resultados de una ejecución menor al 40 % del presupuesto anual de la entidad, toda vez que la activación de un PAS en el marco de la Ley N° 27785, y el propio Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional responde a la concurrencia de las siguientes condiciones:
  - Que aquel supuesto, se encuentre tipificado como conducta infractora en materia de responsabilidad administrativa funcional conforme al artículo 46 de la Ley N° 27785. En tal sentido, si el proyecto normativo propende a generar como parte de las consecuencias frente a la inexecución del presupuesto anual, la posibilidad de la imputación de la responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de competencia de esta Entidad Fiscalizadora Superior, se debe tener claramente identificada la conducta infractora vinculada a la inexecución del presupuesto público de una entidad de gobierno subnacional o gobierno regional, de manera que contenga cada uno de los elementos de la infracción en el marco de la potestad sancionadora.



Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que, según el artículo 46 de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, existen dos infracciones que, eventualmente podrían tipificar la conducta descrita en el proyecto legislativo, conforme al detalle siguiente:

*"7. Actuar sin diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave."*

*"32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave."*

No obstante, se debe tener en cuenta que, las conductas infractoras deben contener de manera expresa, elementos descriptivos y normativos relacionados al hecho que se pretende imputar, en el caso materia de evaluación los relacionados a la inejecución del presupuesto, a fin de evitar posibles cuestionamientos por la falta de una adecuada tipicidad.

- Que se señale o identifique responsabilidad administrativa funcional dentro de un informe de control, producto de un servicio de control posterior, en ese sentido, los únicos servicios de control a partir de los cuales se emiten informes de control conteniendo dicha responsabilidad son la "auditoría de cumplimiento" y el "Servicio de control específico a hechos con presunta irregularidad", por lo que para efectos de materializar las consecuencias que prevé el proyecto normativo, los hechos referidos a la ejecución menor del 40% del presupuesto en una entidad deberán estar contenidos en una Observación o en los Argumentos de hecho específico presuntamente irregular, respectivamente.

### 3. CONCLUSIONES

- 3.1. La Contraloría General es competente para opinar sobre proyectos de normas legales que conciernan al control gubernamental y a las atribuciones de los Órganos de Control Institucional, conforme al 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; no obstante, se han formulado comentarios en sentido estrictamente colaborativo.

\*\*\*\*\*



