



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

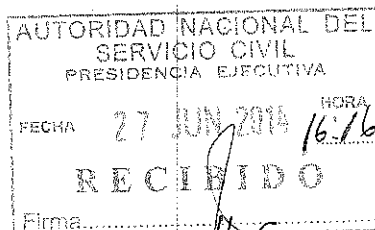
Autoridad Nacional del Servicio Civil

Oficina Ejecutiva de Asesoría

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

**INFORME TÉCNICO Nº 365-2014-SERVIR/GPGSC**



A : **JUAN CARLOS CORTÉS CARCELÉN**  
 Presidente Ejecutivo

De : **CYNTHIA SU LAY**  
 Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : Proyecto de Ley N° 2528/2013-CR, "Ley que incorpora a las altas autoridades de los gobiernos regionales y locales en la potestad sancionadora de la Contraloría General y fortalece el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional"

Ref. : Oficio N° 223/2/2013-2014/CFC-CR

Fecha : Lima, **17 JUN. 2014**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, por el cual la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 2528/2013-CR, "Ley que incorpora a las altas autoridades de los gobiernos regionales y locales en la potestad sancionadora de la Contraloría General y fortalece el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional"

En tal sentido, señalamos lo siguiente:

**I. Competencia de SERVIR para emitir opinión sobre propuestas normativas**

- 1.1. El Decreto Legislativo N° 1023 creó a SERVIR como un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), atribuyéndole, entre otras funciones, la de emitir opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito de dicho Sistema.
- 1.2. De esta manera, la presente opinión se enmarca, de manera estricta, en las competencias legalmente atribuidas a SERVIR, y se emite sin perjuicio de la opinión que a otros sectores pudiera corresponder.

**II. Contenido de la propuesta normativa**

- 2.1. El proyecto de ley tiene por objeto incorporar a los Presidentes, vicepresidentes y consejeros de los gobiernos regionales, así como, a los alcaldes y regidores de los gobiernos locales dentro de los alcances de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República por responsabilidad administrativa funcional.
- 2.2. Asimismo, modifica los artículos 22° y 25° de la Ley Orgánica de Municipalidades y 30° y 31° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para incorporar como causal de vacancia y





## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

suspensión del cargo de Alcalde y regidores, así como del Presidente, Vicepresidente y Consejeros del Gobierno Regional, la sanción de inhabilitación y la sanción de suspensión temporal para el ejercicio de la función pública, impuesta por la Contraloría General de la República.

## 2.3. Otras propuestas modificarían artículos de la Ley 27785:

- a) Art. 11 : Plazo de 5 días hábiles para adoptar las medidas necesarias para ejecución de las sanciones impuestas por la Contraloría General o el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa.
- b) Art. 47: Se incorpora la sanción de multa de hasta 12 UIT.
- c) Art. 47: La sanción de inhabilitación o suspensión constituyen causales de extinción o suspensión, respectivamente, del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo, civil de carrera o relación de cualquier naturaleza, que mantuviese la persona sancionada con cualquier entidad sujeta al Sistema Nacional de Control.
- d) Art. 47: Para el personal militar, policial y perteneciente al servicio diplomático, las sanciones de suspensión o inhabilitación son causales de pase a la situación de disponibilidad hasta el término de la sanción o pase a la situación de retiro, respectivamente.
- e) Art. 47: Mientras se encuentre vigente la suspensión o impaga la multa impuesta, la persona sancionada no podrá acceder a prestar servicios o ejercer funciones en ninguna entidad sujeta al Sistema Nacional de Control, bajo ninguna modalidad o tipo de relación contractual, laboral, estatutaria, civil, de carrera o régimen de cualquier naturaleza.
- f) Art. 51: Notificación a través de mecanismos de comunicación electrónica
- g) Art. 60: La suspensión del plazo de prescripción y de duración del procedimiento sancionador se produce con la necesidad declarada de obtener pronunciamiento jurisdiccional o administrativo que resultase indispensable para la emisión de una decisión sobre el fondo o por decisión judicial expresa.
- h) Segunda Disposición complementaria final del proyecto de ley: Precisan que las sanciones de inhabilitación o suspensión temporal en el ejercicio de la función pública impuestas desde la vigencia de la Ley N° 29622 constituyen causales de extinción o de suspensión, respectivamente, del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo, civil, de carrera o relación de cualquier otra naturaleza que mantuviera la persona sancionada con una entidad sujeta al Sistema Nacional de Control, o según sea el caso, causales de pase a situación de disponibilidad o de retiro, para el personal militar o policial.
- i) Tercera disposición complementaria final del proyecto de ley: Especialidad del régimen sancionador de la Contraloría General sobre cualquier otro régimen que se le oponga o menoscabe, incluso para el personal militar o policial, cuyos regímenes disciplinarios se entienden estrictamente circunscritos a la protección de bienes jurídicos exclusivos de la función militar o policial.

## III. Análisis de la propuesta legislativa

## De la modificación de Ley Orgánica

- 3.1 La propuesta legislativa busca modificar la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.





## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

3.2 Al respecto, cabe señalar que una Ley Orgánica solo puede ser modificada por otra ley orgánica. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley; sin embargo, para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

**Inclusión de funcionarios de elección popular de los gobiernos regionales y locales en la competencia sancionadora de la Contraloría General de la República**

3.3 Es preciso señalar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil señaló en los Informes Legales N° 111-2010-SERVIR/GG-OAJ y N° 486-2010-SERVIR/GG-OAJ, disponibles en la página web institucional ([www.servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe)) la opinión en contra de la creación de un sistema paralelo y autárquico de revisión de sanciones administrativas en contraposición a las competencias del Tribunal del Servicio Civil dispuestas en el artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023.

3.4 Sin perjuicio de lo señalado, analizaremos en el marco de la competencia como ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, si corresponde la inclusión de los Presidentes, vicepresidentes y consejeros de los gobiernos regionales, así como, a los alcaldes y regidores de los gobiernos locales dentro de los alcances de la competencia sancionadora por responsabilidad administrativa funcional de la Contraloría General de la República o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

3.5 Es opinión del ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos que la denominada responsabilidad administrativa funcional tiene la misma naturaleza que la responsabilidad por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, en ese sentido, tenemos que una misma conducta podría ser pasible de sanción por la entidad empleadora y la Contraloría General del República, vulnerando el principio non bis in ídem.

3.6 El texto original del artículo 45° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622, excluía de la competencia sancionadora por responsabilidad administrativa funcional a las autoridades elegidas por votación popular y aquellas que cuentan con la prerrogativa del antejuicio político.

3.7 Con la propuesta de modificación se pretende excluir a las autoridades elegidas por votación popular, señalando que las altas autoridades de los Gobiernos Regionales o Locales se diferencian de las autoridades del Gobierno Nacional (Presidente, Ministros) representantes de los Poderes del Estado o titulares de organismos constitucionalmente autónomos, en los siguientes aspectos:

"a)(...) 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.

b)(...)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 la fórmula electoral usada para ocupar los referidos cargos, que asegura la mayoría del Consejero Regional o Concejo Municipal a la agrupación política vencedora.





## "Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

## "Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

c) (...) conforme al modelo político estatal instaurado por la Constitución Política del Perú, tienen un elevado margen de dominio y dirección sobre la conducción integral de los Gobiernos Regionales y Locales, para, 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 administrativas."

- 3.8 Al respecto, es preciso resaltar que por la forma de acceder al cargo los funcionarios de elección popular tienen un procedimiento especial de sanción regulado por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, según corresponda, que involucra al Jurado Nacional de Elecciones como instancia revisora.
- 3.9 El ejercicio de la potestad sancionadora sobre los alcaldes y regidores fue analizada en el informe Legal N° 311-2013-SERVIR/GPGSC, en el que señalamos que en el supuesto que el alcalde y los regidores municipales incurran en faltas administrativas, deberán ser sometidos al procedimiento y aplicarse las sanciones previstas en el Reglamento Interno del Concejo Municipal. Cuando se trate de faltas de especial gravedad, la sanción a aplicar es la suspensión en el cargo, que deberá ser aplicada por el Concejo Municipal. Las faltas deberán ser tipificadas en el reglamento interno y aprobado por el Concejo Municipal.

**Procedimiento especial para vacancia en el cargo**

- 3.10 La Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 23° dispone que la vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa. Dicho acuerdo puede ser apelado ante el Jurado Nacional de Elecciones. La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía.
- 3.11 De igual manera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales determina que 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. Dicha decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resolverá en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable.
- 3.12 En ambos casos, por Ley Orgánica, se ha establecido que el Jurado Nacional de Elecciones tiene competencia como segunda instancia para resolver el recurso de apelación contra la vacancia en el cargo las autoridades de elección popular. Ello supondría que en el supuesto que se apruebe el presente proyecto de ley, la sanción de inhabilitación impuesta por la Contraloría General de la República o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas sería revisada (al ser incluida como causal de vacancia) por el Jurado Nacional de Elecciones, lo que es incongruente y generaría yuxtaposición de competencias para la revisión del tema de fondo, la inhabilitación.

**Suspensión en el cargo para alcaldes o regidores**



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Autoridad Nacional  
del Servicio Civil

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático"

3.13 Otro punto a tener en cuenta es el caso de la sanción de suspensión en el cargo del alcalde o regidor señalada en el artículo 25 numeral 4) de la Ley Orgánica de Municipalidades, impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal. La conducta sancionada de acuerdo al Reglamento Interno del Concejo Municipal podría ser sancionada también por la Contraloría General, incurriendo en afectación al principio de non bis in ídem.

#### Los efectos de la inhabilitación y la declaración de vacancia en el cargo

3.14 Otro punto de análisis es el supuesto en el cual se dicta la sanción de inhabilitación; no obstante ello, la misma surtirá efectos cuando quede firme o cause estado<sup>1</sup>; sin embargo, al incluirse la sanción de inhabilitación impuesta por la Contraloría como supuesto de vacancia del cargo, la autoridad por elección popular continuaría ocupando el cargo hasta que el Concejo municipal o regional acuerde la vacancia, según el procedimiento establecido.

#### IV. Conclusión

Consideramos que no debe aprobarse el Proyecto de Ley N° 2528/2013-CR, en lo que respecta a la incorporación de los Presidentes, vicepresidentes y consejeros de los gobiernos regionales, alcaldes y regidores de los gobiernos locales dentro de la potestad sancionadora por responsabilidad funcional de la Contraloría General de la República o el Tribunal de Superior de Responsabilidades Administrativas, ya que dichas autoridades de elección popular cuentan con un procedimiento especial de sanción establecido por Ley Orgánica, cuya última instancia es el Jurado Nacional de Elecciones; siendo innecesaria la creación de otro procedimiento adicional de sanción.

Lo expuesto es cuanto informo a su Despacho para los fines pertinentes, a cuyo efecto adjunto el proyecto de oficio respectivo.

Atentamente,

  
CYNTHIA SÚ LAY  
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil  
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/CCP

<sup>1</sup> Artículo 16 del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.- Las sanciones por responsabilidad administrativa funcional adquieren carácter ejecutivo desde que quedan firmes o causan estado en la vía administrativa. La suspensión de los efectos de la sanción por decisión judicial expresa, también suspende el cómputo de la sanción, debiéndose reanudar conforme a los resultados del proceso judicial o cuando se agoten los efectos de la disposición que hubiera originado dicha suspensión.

