



**UNIVERSIDAD NACIONAL
“PEDRO RUIZ GALLO”**

ESCUELA DE POST GRADO



MAESTRÍA EN DERECHO

**LA REDUCCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS
GOBIERNOS LOCALES A PARTIR DE LA MODIFICACIÓN
PARCIAL DE LA LEY 27972 – LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, SEGÚN CASOS OCURRIDOS ENTRE EL 2011
AL 2015.**

TESIS

**PRESENTADA PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO CON MENCIÓN EN CONSTITUCIONAL Y
GOBERNABILIDAD**

AUTOR

LIA ZAID LINETH VILCHEZ MANZANARES

ASESOR

Dr. FREDDY WIDMAR HERNÁNDEZ RENGIFO

LAMBAYEQUE – PERÚ

2018

LA REDUCCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
A PARTIR DE LA MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY 27972 – LEY ORGÁNICA
DE MUNICIPALIDADES, SEGÚN CASOS OCURRIDOS ENTRE EL 2011 AL 2015

PRESENTADO POR:

Bach. Lia Zaid Lineth Vilchez Manzanares

Dr. Freddy W. Hernández Rengifo

APROBADO POR:

Dr. Miguel Arcángel Arana Cortez
Presidente del Jurado.

Dr. Luis Humberto Falla Lamadrid
Secretario del Jurado.

Dr. Oscar Vilchez Vélez
Vocal del Jurado.

LAMBAYEQUE, PERÚ

2018

DEDICATORIA

A mis padres, con el anhelo de ser motivo de su orgullo, y retribuir sus esfuerzos por hacer de mí una buena persona.

AGRADECIMIENTO

A Dios, por sus infinitas bendiciones durante el camino al cumplimiento de mis sueños. A mi padre, por ser mi guía en la elaboración de esta investigación.

**LA REDUCCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS
LOCALES A PARTIR DE LA MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY 27972
– LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, SEGÚN CASOS OCURRIDOS
ENTRE EL 2011 AL 2015**

TABLA DE CONTENIDOS

Caratula	
Contra caratula	2
Dedicatoria	3
Agradecimiento	4
Resumen	9
Abstract	10
Introducción	11
 CAPITULO I: ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	 14
1.1. Realidad problemática	14
1.2. Planteamiento del problema.....	15
1.3. Formulación del problema	17
1.4. Justificación e importancia del estudio	18
1.4.1 Justificación	18
1.4.2 Importancia	19
1.5. Objetivos	20
1.5.1. General	20
1.5.2. Específicos.....	20
1.6. Hipótesis y variables.....	21
1.6.1. Hipótesis	21
1.6.2. Variables	21
1.7 Marco metodológico	24
1.7.1. Tipo y nivel de investigación.....	24
1.7.2 Diseño y contrastación de la hipótesis.....	24
1.7.3. Población y muestra	26
1.7.3.1. Población.....	26
1.7.3.2. Muestra	26

1.7.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	26
1.7.4.1. Técnicas de recolección de datos	26
1.7.4.2. Instrumentos de recolección de datos.....	28
1.7.5. Métodos y procedimientos para el procesamiento de datos	29
1.7.5.1. Trabajo de campo.....	29
1.7.5.2. Trabajo de gabinete.....	29
1.7.6. Presentación de datos.....	30
 CAPITULO II: CONCEJO MUNICIPAL Y FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS REGIDORES	31
2.1 Antecedentes del problema	31
2.2 Base teórica	34
2.2.1 Descentralización y gobiernos locales.....	34
2.2.1.1. Proceso de descentralización en el Perú	35
2.2.1.2. Rol del gobierno local en el proceso de descentralización	43
2.2.1.3. Definición del gobierno local	45
2.2.1.4. Competencias.....	49
2.2.1.5. Funciones	50
2.2.1.6. Organización del gobierno local.....	50
2.2.1.6.1. Concejo municipal	51
2.2.1.6.2. Alcaldía.....	53
2.2.2 Regidor.....	55
2.2.2.1 Atribuciones y obligaciones	55
2.2.2.2 Incompatibilidades y responsabilidades.....	57
2.2.2.3 Funciones	57
2.2.2.3.1 Normativa	57
2.2.2.3.2 Fiscalizadora	58
2.2.2.4 Representación política de los regidores	58

2.2.2.5	Suspensión del cargo	59
2.2.2.5.1	Procedimiento.....	60
2.2.2.6	Vacancia del cargo	61
2.2.2.6.1	Procedimiento.....	61
2.2.3	Función fiscalizadora de los regidores.....	63
2.2.3.1	Ejercicio de esta función	67
2.2.3.2	Facilidades para el ejercicio de la función fiscalizadora ...	67
CAPÍTULO III: LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES		69
3.1.	Actos de corrupción de alcaldes	72
3.1.1.	Casos emblemáticos de corrupción municipal	73
3.2.	Actos de corrupción de regidores	79
3.2.1.	Casos emblemáticos de corrupción municipal	79
CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA LEY 27972: EFICACIA DE LAS CAUSALES DE VACANCIA		82
4.1.	Modificación de la ley 27972 - ley orgánica de municipalidades referida a la ampliación de las causales de vacancia	82
4.1.1.	Las causales de vacancia estipuladas en la ley 27972 - ley orgánica de municipalidades.....	83
4.1.1.1.	Causales de vacancia estipuladas para alcaldes:	84
4.1.1.2.	Causales de vacancia estipuladas para regidores.	95
4.1.2.	Las causales de vacancia que deberían incrementarse en la ley orgánica de municipalidades	98
4.1.2.1.	Causales de vacancia que se sugiere incorporar para alcaldes.	99
4.1.2.1.1.	Complementar la redacción del artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63, que contiene la causal de vacancia referida a la prohibición de contratar, rematar	

obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes.	100
4.1.2.2. Causales de vacancia que se sugiere incorporar para regidores.	105
4.1.2.2.1. Incorporar como causal de vacancia la omisión de la función de fiscalización del regidor municipal.	105
CAPITULO V: ANALISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	109
5.1. Estadísticas o índices de corrupción en gobiernos locales	110
5.2. Estadísticas o índices de delitos por corrupción en gobiernos locales .	113
5.3. Impacto de la modificación de las causales de vacancia para alcaldes y regidores	122
5.3.1. Impacto en la reducción de casos de corrupción de alcaldes	122
5.3.2. Impacto en la reducción de casos de corrupción de regidores	124
5.4. Necesidad de una modificación parcial de la ley 27972 - ley orgánica de municipalidades referida a la ampliación de las causales de vacancia	126
5.5. Justificación de la reducción de actos de corrupción de alcaldes y regidores a partir de la modificación parcial de la ley 27972	129
5.6. Prueba de hipótesis	132
Conclusiones	137
Recomendaciones	139
Bibliografía	144
Anexos	148

RESUMEN

La autora considera trascendental realizar un estudio de las causales de vacancia estipuladas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Para desarrollar el tema central, se abordan las once causales de vacancia reguladas en el artículo 22º y artículo 63º de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972; se detallan casos emblemáticos de corrupción en las Municipalidades Provinciales de Jaén y de Chiclayo, así como casos de corrupción en distintas municipalidades del Perú que se han hecho públicas; se citan estadísticas o índices de corrupción en gobiernos locales; y finalmente, se analiza la efectividad y aplicabilidad de las causales de vacancia en la realidad peruana.

La corrupción a gran escala se instaló en los municipios, demostrando la ineficiencia de la Ley Orgánica de Municipalidades para combatir actos de corrupción perpetrados por Alcaldes, Regidores y Funcionarios municipales. En ese sentido, se afirma que un mecanismo eficiente para contribuir a disminuir los actos de corrupción es la vacancia del cargo de alcalde o regidor, haciéndose necesaria una modificación de dicho texto normativo a fin de establecer nuevas causales de vacancia y responsabilidades para dichas autoridades.

PALABRAS CLAVES: Vacancia, corrupción, municipalidades, alcalde, Ley orgánica de municipalidades.

ABSTRACT

The author considers transcendental, make a study of the causes of vacancy stipulated in the Organic Law of Municipalities. To develop the central theme, the eleven causes of vacancy regulated in Article 22 and Article 63 of the Organic Law of Municipalities No. 27972 are addressed; emblematic corruption cases are detailed in the Provincial Municipalities of Jaén and Chiclayo, as well as cases of corruption in different municipalities of Peru that have been made public; statistics or indices of corruption are cited in local governments; and finally, the effectiveness and applicability of the causes of vacancy in the Peruvian reality are analyzed.

Large-scale corruption was installed in the municipalities, demonstrating the inefficiency of the Organic Law of Municipalities to combat acts of corruption perpetrated by mayors, municipal officials and municipal officials. In this sense, it is affirmed that an efficient mechanism to help reduce acts of corruption is the vacancy of the position of mayor or alderman, making necessary a modification of said normative text in order to establish new causes of vacancy and responsibilities for said authorities. .

KEY WORDS: Vacancy, corruption, municipalities, mayor, Organic Law of municipalities.

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú. Constituye un obstáculo para el desarrollo, el crecimiento económico, la lucha contra la desigualdad, el fortalecimiento de las instituciones y la legitimación de la democracia y el sistema político. Son muchas las causas del origen de la corrupción, estudiosos atribuyen principalmente sus causas a la existencia de un “déficit democrático” que se manifiesta, por citar algunos ejemplos, en la falta de autonomía del poder judicial, en la incapacidad del legislativo para controlar los impulsos del ejecutivo, falta de transparencia de las instituciones públicas, en la precariedad institucional de las entidades del Estado, falta de mecanismos para la rendición de cuentas de la gestión pública, en la ausencia de liderazgo ético, o en la debilidad de los órganos de vigilancia de la sociedad civil¹.

En noviembre último, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) elaboró su informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012–2016. En el documento se informa que la Procuraduría Pública de la Contraloría ha iniciado hasta el tercer trimestre del 2016 un total de 137 procesos penales contra funcionarios que habrían cometido actos de corrupción, originando al Estado un perjuicio de S/419'113,710.38 nuevos soles. Según CPI (Compañía peruana de estudios de mercado y opinión pública SAC) en una encuesta realizada en enero de este año, las municipalidades ocupan el tercer lugar de instituciones públicas con mayor grado de corrupción.

Alcaldes y regidores son identificados como responsables de no cautelar los bienes o recursos del Estado que se les ha confiado para su administración. Mientras no haya un control debido, estas irregularidades continuarán.

En este marco, resulta importante analizar la practicidad y eficiencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, siendo evidente que, catorce años después de su promulgación, ha demostrado su ineficiencia para combatir actos de corrupción perpetrados por Alcaldes y Regidores municipales. En ese sentido, se considera que un mecanismo eficiente, para contribuir a disminuir dichos actos, es la

¹ DALY, Jorge L. y DARÍO NAVAS, Óscar. Corrupción en el Perú: visión del Ejecutivo Peruano. CENTRUM Católica's Working Paper Series.

vacancia del cargo de alcalde o regidor, habiendo causales de vacancia que no han sido consideradas y que merecen ser revisadas para contribuir a una correcta administración municipal, y además, porque se presentan con mucha frecuencia en los gobiernos locales. Por lo que, se considera que deberían ser incluidas en el artículo 22º de la referida ley municipal.

Ante este panorama ha surgido el siguiente problema: *¿La modificación parcial de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, referida a la ampliación de las causales de vacancia contribuirá a disminuir los actos de corrupción de Alcaldes y a mejorar la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores?*, ensayando como hipótesis: La modificación de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ampliando las causales de vacancia contribuirá a disminuir los actos de corrupción cometidos por alcaldes y Regidores, mejorando la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores.

La importancia de esta investigación radica en que coadyuvará a perfeccionar el marco normativo que rige los gobiernos locales, a efectos de que puedan cumplir con las funciones que la Constitución Política del Estado les ha establecido y se encamine hacia su desarrollo.

A fin de sustentar la hipótesis planteada, se ha establecido como objetivo general establecer nuevas causales de vacancia y responsabilidades de Alcaldes y Regidores en la Ley Orgánica de Municipalidades, que mejoren la eficiencia de la función fiscalizadora de los Regidores y contribuyan a la disminución de los actos de corrupción realizados por los alcaldes; y como objetivos específicos: analizar las actuales causales de vacancia y responsabilidades, y los relevantes casos de corrupción perpetrados por Alcaldes y Regidores municipales en el periodo 2011-2015; modificar la L.O.M. específicamente en el capítulo sobre causales de vacancia, a fin de contemporizarla y convertirla en un eficaz instrumento de lucha contra la corrupción; mejorar la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores contemplada en el inciso 4 Artículo 10º de la LOM; contribuir a disminuir los actos de corrupción, perpetrados por Alcalde, Regidores y Funcionarios municipales. A fin de cumplir con cada objetivo se utilizará el método cualitativo, el cual consiste en establecer las relaciones jurídico-doctrinarias del objeto de

investigación, permitiendo desarrollar una descripción de la realidad de cada una de nuestras variables.

El estudio que se propone se ha estructurado en cinco capítulos:

El primer capítulo, titulado *Análisis del Objeto de estudio*, donde se aborda la realidad problemática, el planteamiento del problema, justificación e importancia del estudio, se señalan el objetivo general y específicos, se formula la hipótesis, las variables y se desarrolla el marco metodológico.

El segundo, denominado *Concejo Municipal y Función Fiscalizadora de los regidores*, se detalla los antecedentes de la investigación, se estudia la base teórica, analizando temas como la descentralización, el gobierno local, concejo municipal, alcaldía y regidores, se describen sus atribuciones y obligaciones así como las funciones que desempeñan, normativa y fiscalizadora.

El tercer capítulo, *Los actos de corrupción en los Gobiernos locales*, donde se abordan los hechos de corrupción sucedidos en las municipalidades de nuestro país durante el periodo 2011 al 2015, con incidencia en los casos del ex Alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo Roberto Torres Gonzales y el ex Alcalde de la Municipalidad Provincial de Jaén Gilmer A. Fernández Rojas.

El cuarto capítulo, *Análisis de la Ley 27972: Eficacia de las causales de vacancia*, comprende el análisis de los artículos 22° y 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades, describiendo las causales de vacancia que estipula y la propuesta de incorporación de nuevas causales de vacancia.

El quinto capítulo, *Análisis y discusión de los resultados*, se detallan casos emblemáticos de corrupción municipal, análisis de las estadísticas de índices de corrupción en gobiernos locales, se comprobará la hipótesis planteada, así como se demostrará que se han cumplido los objetivos trazados en la investigación.

La autora.

CAPITULO I

ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1. REALIDAD PROBLEMÁTICA

Ante la bonanza económica que ha vivido el país, en los últimos años el presupuesto económico que perciben los gobiernos municipales se ha visto incrementado considerablemente, sobre todo en aquellas municipalidades que reciben fondos de canon minero y canon petrolero, por el buen precio de estos minerales a nivel internacional. Esta abundante disponibilidad de fondos, no ha repercutido en contribuir al bienestar de la población beneficiada, debido al mal uso de fondos públicos por parte de las autoridades y funcionarios ediles.

Según una estadística de la Contraloría General de la República de noviembre 2014, los delitos más numerosos en los que están implicadas autoridades municipales son peculado, colusión y negociación incompatible del cargo.

Ante esta delicada situación, se necesita y requiere ser más drásticos. Para los peruanos, la corrupción ocupa el primer problema que más agobia al país, según una reciente encuesta nacional realizada por INEI. De acuerdo con el estudio que se realizó en 26 ciudades, los entrevistados perciben que existen hechos irregulares en su lugar de residencia, sobre todo en los gobiernos locales².

Ante este panorama, es evidente que la Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo 2003) catorce años después de su promulgación, ha demostrado su ineficiencia para combatir actos de corrupción perpetrados por Alcaldes, Regidores y Funcionarios municipales, quienes son responsables de no haber cautelado los bienes o recursos que el Estado les ha confiado para su administración y buen uso.

² Municipalidades son las más afectadas por la corrupción. [Ubicado el 02.VIII.2015] Obtenido en <http://eluniversalperu.blogspot.com/2012/10/municipalidades-son-las-mas-afectadas.html>

En palabras del ex Contralor General de la República, Fuad Khoury Zarzar (2009-2016) "***Hoy en día los corruptos en el Perú no tienen miedo***, persiste la impunidad". En ese sentido, se considera que un mecanismo eficiente, para contribuir a disminuir los actos de corrupción, es la vacancia del cargo de alcalde o regidor, haciéndose necesario establecer *nuevas causales de vacancia y responsabilidades para dichas autoridades* acordes con la magnitud de la corrupción enquistada.

La Vacancia, es la cesación permanente de las funciones ediles declarada por acuerdo y declaración expresa y motivada por el Concejo Municipal, por las causales específicas signadas en la Ley. Dos son los elementos que la rigen: **la legalidad y la declaración previa**³. Por la legalidad, solo será posible declarar la vacancia cuando se configure alguna de las causales señaladas en la Ley Orgánica de Municipalidades; por la declaración previa, no puede haber vacancia sin acuerdo regular del Concejo Municipal.

Hay causales de vacancia que no han sido consideradas en la Ley Orgánica de Municipalidades que merecen ser revisadas para contribuir a una correcta administración municipal, y además, porque se presentan con mucha frecuencia en los gobiernos locales. Por lo que, consideramos que deberían ser incluidas en la referida ley municipal.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Han transcurrido más de 10 años desde que se publicó la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, norma que generó el impulso del actual proceso de descentralización que vive el país y que establece una nueva estructura del Estado. Proceso que exigía la implementación de un nuevo marco normativo que regule las actividades de las entidades del sector público, disponiendo en su segunda disposición transitoria, que se dicte, entre otras, una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; una Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; una nueva Ley Orgánica de Municipalidades; una Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y una Ley de Incentivos para la Integración y

³ SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis y MALLAP RIVERA, Johnny. *Legislación Municipal comentada*. Normas Legales, Trujillo, 2003, p. 125.

Conformación de Regiones; siendo dentro de este marco que se debate, aprueba y promulga la actual Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Estando a catorce años de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, la práctica y experiencia obtenida en estos años, nos indican que es necesario realizar ciertas modificaciones que permitan perfeccionarla, contemporizarla con los cambios que se han dado en los últimos años, a efectos de convertirla en un eficaz instrumento de gestión.

Las permanentes acciones de fiscalización en todo el país realizadas por la Contraloría General de la República, han permitido identificar a 6,506 autoridades, funcionarios y servidores públicos que habrían cometido presuntos delitos contra la administración pública en el periodo enero 2009 - agosto 2014. La mayor parte de los involucrados en estos hechos pertenece a los gobiernos locales y regionales. Habiendo denunciado penalmente a 166 alcaldes por presuntos delitos contra la administración pública mientras que otros 100 burgomaestres fueron demandados para que paguen una indemnización al Estado⁴.

Esta realidad palpable denota que la citada norma ha sido rebasada por la realidad imperante en el país. Siendo necesaria su modificación o sustitución por una norma que permita el desarrollo de las municipalidades del Perú.

Para efectos de esta investigación urge referirse al artículo 10º inciso 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades, referido a atribuciones y obligaciones de los regidores, precisamente: ***Desempeñar funciones de fiscalización de la función municipal***. Esta función rara vez o casi nunca es cumplida por los regidores, quienes **abdican de su función fiscalizadora**, por diferentes motivos, resignándose a ser meros asistentes a las sesiones de concejo, ya que según la Ley Municipal el pago de su dieta está condicionado a la asistencia efectiva a las sesiones de concejo ordinarias o extraordinarias, la Ley no

⁴ La Contraloría General de la República. Control Boletín Institucional Año 6 – Edición 28. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/a4448304-3114-4e12-81cb-7aa8af4cffe1/BOLETIN_Noviembre2014.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=a4448304-3114-4e12-81cb-7aa8af4cffe1

contempla una evaluación mínima de su función legislativa y fiscalizadora, para ser merecedor del pago de su dieta.

Esta actitud pasiva, indiferente y cómplice de los regidores, posibilita y contribuye a que el Alcalde Provincial o Distrital, al carecer de una fiscalización correcta, oportuna, permanente y efectiva, incurra en actos de corrupción. Distinto sería el panorama si es que los regidores cumplieran a cabalidad su función fiscalizadora, el Alcalde lo pensaría dos o tres veces antes de cometer cualquier acto ilícito.

En este marco, importante resulta citar los siguientes ejemplos: i. la realidad ha demostrado la inoperancia de la Ley cuando el concejo municipal no declara la vacancia, pese a existir la causal, por estar los regidores comprometidos con el Alcalde; ii. Cuando el número de regidores que intentan desarrollar la declaración de vacancia es ínfimo con respecto al número de regidores inmersos en las actividades fraudulentas e impiden la instalación del quorum reglamentario y frustran las Sesiones correspondientes a la Vacancia; iii. Los regidores afines al alcalde, que a pesar de la contundencia de las pruebas que ameritan aprobar su vacancia, no la aprueban, no recibiendo ninguna sanción, pese a la gravedad del asunto en que por su actitud cómplice, o en un falso espíritu de cuerpo, renuncian a su función fiscalizadora, permitiendo o avalando los actos de corrupción; por lo que, consideramos oportuno incluir esta actitud negligente e irresponsable como causal de vacancia.

Partiendo de estas consideraciones se pretende dilucidar el siguiente problema:

1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿La modificación parcial de la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, referida a la ampliación de las causales de vacancia de Alcaldes y Regidores, contribuirá a disminuir los actos de corrupción de Alcaldes y a mejorar la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores?

1.4. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

1.4.1 JUSTIFICACION

La corrupción es, sin miedo a equivocarse, una de las preocupaciones más graves de los peruanos. Según la encuestadora Ipsos, en el 2010 para el 47% de ciudadanos era uno de los tres principales problemas del país; el porcentaje subió a 52% cinco años después. La sensación de que se puede encontrar el germen de la corrupción detrás de cada licitación, licencia, trámite burocrático, concesión privada y funcionario público es cada vez más extendida⁵.

Para la Procuraduría Anticorrupción, hace dos años, el 92% de los alcaldes estaban siendo investigados por presuntos actos de corrupción vinculados a los delitos de peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión.

Por citar unos ejemplos. La Contraloría General de la República informó que ha detectado actos de presunta corrupción en la **Municipalidad de Arequipa** entre agosto del 2011 y agosto del 2012; es decir, durante la gestión del actual y reelecto alcalde Alfredo Zegarra. Para la Contraloría, existen indicios de que se habría cometido el supuesto delito de negociación incompatible con el cargo. Ante ello, la Procuraduría Pública de la institución auditora denunció ante la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Arequipa a tres funcionarios de la municipalidad por estar implicados en el caso⁶.

Por otro lado, Roberto Torres **ex Alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo permanece recluso en el Penal de Chiclayo (Ex Pícsi)** afrontando una orden de prisión preventiva por presuntamente encabezar '*Los Limpios de la Corrupción*', una red criminal que operaba en la Municipalidad Provincial de Chiclayo.

En el Nor Oriente Peruano, en el mes de mayo 2014 a través de la Resolución N° 220 del año el Jurado Nacional de Elecciones declaró fundado el pedido de

⁵¿Cuál es el costo de la corrupción en el Perú? [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en http://elcomercio.pe/politica/actualidad/cual-costo-corrupcion-peru-informe-noticia-1820300?ref=flujo_tags_514944&ft=nota_20&e=titulo

⁶Detectan presunta corrupción en la Municipalidad de Arequipa. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en <http://elcomercio.pe/peru/arequipa/detectan-presunta-corrupcion-municipalidad-arequipa-noticia-1764354>

vacancia contra el **Alcalde Provincial de Jaén**, Gilmer Ananías Fernández Rojas. El ahora exalcalde de Jaén es responsable al firmar el Título de Propiedad N° 055-2012 otorgado a Audencia Villanueva Santa Cruz, a través del cual se le transfiere un lote de más de 500 metros cuadrados de propiedad edil, porque esta transferencia no se aprobó en sesión de Concejo. Pero, además, esos terrenos estaban destinados para familias afectadas por la construcción de la avenida "A", y resulta que Audencia Villanueva no era afectada por la edificación de esa gran vía, por tanto no debía recibir ninguna transferencia de terreno. Y por si fuera poco, Villanueva vendió el terreno a Edilberto Lozano, presuntamente gran amigo del alcalde provincial de Jaén, Gilmer Fernández Rojas; convirtiéndose así en testaferro del burgomaestre⁷.

Son éstas algunas de las cuestiones que han suscitado el interés por estudiar la Vacancia de Alcaldes y regidores, analizar las actuales causales de vacancia y responsabilidades, y los relevantes casos de corrupción perpetrados por Alcaldes y Regidores municipales en el periodo 2011-2015; a fin de proponer nuevas causales que permitan contribuir a una gestión pública sin corrupción.

1.4.2 IMPORTANCIA

El presente trabajo de investigación tiene por objeto coadyuvar a perfeccionar el marco normativo que rige los gobiernos locales, a efectos de que puedan cumplir con las funciones que la Constitución Política del Estado les ha establecido y se encamine hacia su desarrollo.

Asimismo, se considera que ante una efectiva labor de fiscalización de los señores regidores se evitará en gran medida que los alcaldes cometan actos de corrupción, ya que una autoridad permanentemente fiscalizada dudará y evitará cometer actos ilícitos.

⁷ Vacan a Alcalde Provincial de Jaén Gilmer Fernández Rojas. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en <http://www.radiomaranon.org.pe/index.php/actualidad-regional/jaen/462-vacan-a-alcalde-provincial-de-jaen-gilmer-fernandez-rojas>

Resulta importante que se coloque en agenda esta iniciativa legislativa, que forme parte del conjunto de proyectos e iniciativas para fortalecer la lucha anticorrupción y que, sin ninguna duda, desincentivará las prácticas corruptas.

Con esta investigación, se busca contribuir al conocimiento científico respecto a la gobernabilidad, entendida como la forma de ejercer el poder de parte de instituciones del Estado de manera eficaz y legítima, para enfrentar problemas prioritarios en una sociedad.

La elaboración de este proyecto de investigación constituye un peldaño decisivo para la autora en el camino hacia la obtención del Grado de Magister con mención en Derecho Constitucional y Gobernabilidad.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. GENERAL

- ✓ Establecer si las nuevas causales de vacancia de Alcaldes y Regidores en la Ley Orgánica de Municipalidades, mejorarán la eficiencia de la función fiscalizadora de los Regidores y contribuirán a la disminución de los actos de corrupción realizados por los alcaldes.

1.5.2. ESPECÍFICOS

- ✓ Mejorar la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores contemplada en el inciso 4 Artículo 10º de la LOM.
- ✓ Analizar las actuales causales de vacancia, y los relevantes casos de corrupción perpetrados por Alcaldes y Regidores municipales en el periodo 2011-2015.
- ✓ Contribuir a disminuir los actos de corrupción, perpetrados por Alcalde, Regidores y Funcionarios municipales.
- ✓ Determinar si se puede modificar la L.O.M., específicamente en el capítulo sobre causales de vacancia, a fin de contemporizarla y convertirla en un eficaz instrumento de lucha contra la corrupción.

1.6. HIPÓTESIS Y VARIABLES

1.6.1. HIPÓTESIS

- ✓ La modificación de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ampliando las causales de vacancia y responsabilidades de alcaldes y regidores contribuirá a disminuir los actos de corrupción cometidos por alcaldes y Regidores, mejorando la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores.

1.6.2. VARIABLES

- ✓ **Independiente:** La modificación de la Ley 27972 Ley Orgánica de municipalidades referida a la ampliación de las causales de vacancia.
- ✓ **Dependiente:** La disminución de los actos de corrupción de alcaldes y regidores.

VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES	INDICES	TÉCNICAS
LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27972 LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES REFERIDA A LA AMPLIACIÓN DE LAS CAUSALES DE VACANCIA	1.- Las causales de vacancia estipuladas en la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.	1. Causales de Vacancia estipuladas para Alcaldes.	Describir y Enumerar Las Causales De Vacancia Establecidas En la Ley Orgánica de Municipalidades.	Análisis Documental
		2. Causales de Vacancia estipuladas para Regidores.	Describir y Enumerar Las Causales De Vacancia Establecidas En la Ley Orgánica de Municipalidades.	Análisis Documental
	2.- Las causales de vacancia que deberían incrementarse en la Ley Orgánica de Municipalidades	1. Causales de Vacancia que se Sugiere Incorporar para Alcaldes.	Describir y Enumerar las Causales de Vacancia que se sugiere incorporar en La Ley Orgánica de Municipalidades	Análisis documental
		2. Causales de Vacancia que se Sugiere incorporar para Regidores.	Describir y Enumerar Las Causales de Vacancia que se sugiere incorporar en La Ley Orgánica de Municipalidades	Análisis documental

VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES	INDICES	TÉCNICAS
LA DISMINUCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN DE ALCALDES Y REGIDORES.	1. Actos de corrupción de Alcaldes.	Casos emblemáticos de corrupción Municipal.	1.-Caso en Municipalidad de Jaén	Análisis Documental
				Observación
			2.-Caso en Municipalidad de Chiclayo	Análisis Documental
				Observación
		Estadísticas o índices de corrupción en gobiernos locales.	2011	Análisis Documental Observación Entrevista
			2012	
			2013	
			2014	
			2015	
	2. Actos de corrupción de regidores.	Casos emblemáticos de corrupción Municipal.	1.-Caso en Municipalidad de Jaén	Análisis Documental
				Observación
			2.-Caso en Municipalidad de Chiclayo	Análisis Documental
				Observación
		Estadísticas o índices de corrupción en gobiernos locales	2011	Análisis Documental Observación Entrevista
			2012	
			2013	
			2014	
			2015	
	3. Impacto de la Modificación de las causales de vacancia para alcaldes y regidores	Impacto en la reducción de corrupción de alcaldes	¿Qué hubiera ocurrido en los casos emblemáticos de existir esta modificación?	Observación
		Impacto en la reducción de corrupción de regidores	¿Qué hubiera ocurrido en los casos emblemáticos de existir esta modificación?	Observación

1.7 MARCO METODOLÓGICO

1.7.1. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Investigación Cualitativa de tipo básica de forma bibliográfica. Se trata de una **INVESTIGACION CUALITATIVA** y de tipo descriptivo pues señala cada una de las características primordiales del objeto de estudio, es decir, ofrece los conceptos y teorías clásicas como actuales de cada tema y los analiza para definir su postura.

Sin perjuicio de lo antes descrito, los tipos de investigación que se utilizarán en este proyecto son:

- **Por el propósito y finalidad:** Básica y Aplicada.
- **Por la clase de medios utilizados para obtener datos:** Documental.
- **Por el nivel de conocimiento que se adquiere:** Descriptiva y Analítica.

1.7.2 DISEÑO Y CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La abstracción científica se realizará siguiendo las reglas del método científico de tal manera que el objeto investigado será analizado en su relación causa y efecto, a fin de determinar qué es lo viene originando el problema, y de este modo se descubrirá las leyes que gobiernan el problema cuyo manejo nos permite plantear alternativas a efectos de superar la problemática.

Método Científico: Se refiere a la serie de etapas que hay que recorrer para obtener un conocimiento válido desde el punto de vista científico, utilizando para esto instrumentos que resulten fiables. Lo que hace este método es minimizar la influencia de la subjetividad del científico en su trabajo.

Entre los pasos necesarios que conforman el método científico, se hallan la observación (el investigador debe apelar a sus sentidos para estudiar el fenómeno de la misma manera en que éste se muestra en la realidad), la inducción (partiendo de las observaciones, el científico debe extraer los principios particulares de ellas), el planteo de una hipótesis (surgido de la propia observación), la demostración o refutación de la misma y la presentación de la tesis (la teoría científica).

Método Inductivo: Es el razonamiento que, partiendo de casos particulares, se eleva a conocimientos generales. Este método permite la formación de hipótesis, investigación de leyes científicas, y las demostraciones. La inducción puede ser completa o incompleta. La mayor o menor probabilidad en la aplicación del método, radica en el número de casos que se analicen, por tanto sus conclusiones no pueden ser tomadas como demostraciones de algo, sino como posibilidades de veracidad. Ejemplo: a mayor número de casos, menor probabilidad de error. Con el enfoque de la realidad se determinan los objetivos, un objetivo general y tres objetivos específicos analizando un conjunto de fuentes bibliográficas que permitirán desarrollar cada uno de los objetivos planteados.

Método Deductivo: Se refiere a aquel método donde se va de lo general a lo específico. Comienza dando paso a los datos en cierta forma válidos, para llegar a una deducción a partir de un razonamiento de forma lógica o suposiciones; o sea se refiere a un proceso donde existen determinadas reglas y procesos donde gracias a su asistencia, se llegan a conclusiones finales partiendo de ciertos enunciados o premisas

En todos los casos, los investigadores que apelan al método deductivo empiezan su trabajo planteando supuestos (coherentes entre sí) que se limitan a incorporar las características principales de los fenómenos. El trabajo sigue con un procedimiento de deducción lógica que finaliza en el enunciado de las leyes de carácter general.

Método histórico: Está vinculado al conocimiento de las distintas etapas de los objetos en su sucesión cronológica, para conocer la evolución y desarrollo del objeto o fenómeno de investigación se hace necesario revelar su historia, las etapas principales de su desenvolvimiento y las conexiones históricas fundamentales.

Mediante el método histórico se analiza la trayectoria concreta de la teoría, su condicionamiento a los diferentes períodos de la historia. Aplicado al análisis de los hechos de determinada época y relación con otros, se aplica no sólo a la disciplina histórica sino a cualquier campo del conocimiento. Fuentes: libros, documentos, medios de comunicación, protagonistas o conocedores.

Método Exegético: El Método exegético es el estudio de las normas jurídicas artículo por artículo, dentro de éstos, palabra por palabra buscando el origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador. En esta investigación se realizará el estudio de la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972 y leyes conexas.

1.7.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

1.7.3.1. POBLACIÓN

En este caso, la población identificada serán las Municipalidades o gobiernos locales de las provincias de Jaén y Chiclayo durante el periodo 2011 – 2015.

1.7.3.2. MUESTRA

A) CUALITATIVA: En la presente investigación la muestra es Cualitativa, utilizando el criterio sesgado, es decir, teniendo en cuenta que los índices más altos de corrupción se han presentado en la Municipalidad de Chiclayo como es el caso del ex alcalde Roberto Torres Gonzales, y en la Municipalidad Provincial de Jaén donde se hizo relevante el caso del ex alcalde Gilmer Fernández Rojas, dichas municipalidades serán tomadas como muestra para la realización de la presente investigación; sin perjuicio de que también puedan ser analizados otros casos de corrupción que se hayan hecho público en otras municipalidades del Perú.

1.7.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de datos se hará con las siguientes técnicas e instrumentos.

1.7.4.1. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Fichaje:

- Para localizar las fuentes utilizaremos las **Fichas bibliográficas** (libro por autor, tema, artículo de periódico, artículo de revista, y artículo de reseña de libro). Las fuentes bibliográficas se seleccionaron de las bibliotecas de dos Universidades de la ciudad de Chiclayo, a saber: la biblioteca y hemeroteca de derecho de la Universidad Santo Toribio de Mogrovejo – USAT; y la biblioteca de derecho de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo - UNPRG. Dichos libros contienen básicamente temas de derecho constitucional, electoral y municipal. Además, se efectúa una exploración de material vía internet.
- Para recoger el dato de fuentes documentales, utilizaremos las fichas textuales, de resumen y síntesis, utilizadas para localizar las fuentes documentales y recopilar la información que ellas contienen. Se utiliza el método del subrayado y sumillado que permite discriminar las ideas principales de las secundarias y valorar la información importante. Luego de realizar la lectura, las fichas de tipo textual y de resumen, se clasifican por temas y posteriormente la información dividida por autores se clasifica para efecto de ordenar según la estructura del marco teórico.
- Para recoger el dato de otras fuentes no documentales, utilizaremos las fichas del trabajo de campo.
- La información previamente organizada y clasificada se analiza mediante el método del parafraseo, permitiendo con ello aclarar conceptos, relacionar, comparar y la toma de postura de la investigadora. El parafraseo de la información facilitará la incorporación de ésta al proyecto como a los capítulos. Además, se efectuaron análisis, comparaciones y síntesis de cada uno de los conceptos ligados a nuestras variables. Después de ello se seleccionan los puntos importantes que conforman cada una de las variables a trabajar, lo que permite estructurar el marco teórico del trabajo.

Observación

- **Observación directa**: es aquella en la que el investigador puede observar directamente el objeto de estudio, y recoger la información sobre la base de su propia experiencia personal, la cual puede ser participante y no participante.
- En el presente proyecto, se utilizará la **Observación directa no participante** se da cuando el investigador observa directamente el objeto de estudio, sin integrarse al objeto de estudio y sin ser parte de ella.
- La observación tiene como instrumento para el levantamiento del dato, a la **Guía de Observación**.

Entrevista

- Constituye una interrelación verbal directa entre el entrevistador y la persona que aporta la información que requiere el investigador, de tal manera que puede entrevistarse a una persona vinculada al objeto de estudio, como también a un experto y/o conocedor del tema materia de investigación.
- La entrevista se plasma en una conversación estructurada con el fin de obtener informes específicos.
- La entrevista tiene como instrumento para el levantamiento del dato, la **Guía de Entrevista**, la cual contiene preguntas abiertas que van a guiar la conversación.

1.7.4.2. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

- **Fichas de Investigación Bibliográfica y de Campo**: Se utilizaran para sintetizar datos específicos (fechas, cantidades, nombres, etc.), de resúmenes (artículos o libros), bibliográficas (artículos o monografías) o de campo (opiniones). El contenido de las fichas determinara su orden: alfabético, cronológico, etc.
- **Guías de Observación**: Se utilizaran para extraer los datos más importantes de los expedientes observados y analizados.
- **Guía de la entrevista**: compuesta por las preguntas del entrevistador.

1.7.5. MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL PROCESAMIENTO DE DATOS

1.7.5.1. TRABAJO DE CAMPO

Se va a recoger información de las fuentes documentales como son periódicos, revistas, programadas televisivos, información de auditoría interna, así como datos de la Contraloría General de la República.

Asimismo se va a realizar una observación directa no participante ya que la investigadora ha tenido un contacto con el problema objeto de estudio, toda vez que los casos de corrupción surgidos en la Municipalidad Provincial de Chiclayo y Jaén han ocurrido cuando la investigadora se encontraba en dichos lugares, lo que ha permitido indagar sobre las posibles causas de estos actos de corrupción.

De otro lado, también se va a recoger información por medio de la entrevista, ya que la investigadora al haber radicado en las Provincias de Jaén y Chiclayo, ha tenido contacto directo con muchas personas que de una u otra manera han intervenido en estos casos de corrupción, ya sean como investigados, investigadores o denunciantes, a quienes se les ha ubicado y realizado una entrevista.

1.7.5.2. TRABAJO DE GABINETE

Los resultados obtenidos por medio de la observación y la entrevista serán vaciados en fichas de investigación, también se va a procesar el resultado del cuestionario y la encuesta siguiendo los procedimientos estadísticos, de igual forma, los libros, revistas y periódicos que tengan relación con el tema investigado serán fichados, ya sean fichas textuales, resumen y de síntesis.

-Crítica.- Consiste en verificar si el dato tiene deficiencia en la toma de datos, significa evaluar los datos, de tal manera que pueda rectificarse los datos mal tomados.

-Discriminación de datos.- Consiste en separar los datos confiables y separar los datos que no los son, y que a nuestro juicio resultan útiles para nuestra investigación.

-Tabulación de datos.- Consiste en asignarle un código a cada dato, al cual, va a corresponder a la estructura del esquema de investigación.

1.7.6. PRESENTACIÓN DE DATOS

Los datos obtenidos serán presentados de la siguiente manera:

A. Los datos cualitativos:

- Los datos obtenidos por fuentes documentales, serán presentados en fichas textuales y fichas de resumen.
- Los datos obtenidos por entrevista, serán presentados en fichas de investigación de campo.
- Los datos obtenidos por observación, serán presentados en fichas de investigación de campo.

CAPITULO II

CONCEJO MUNICIPAL Y FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS REGIDORES

2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

- A) ***Proyecto de Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades presentada por la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE al Congreso de la República***⁸.

La Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE entidad de representación de los gobiernos locales del país, reconocida por ley y con 30 años de existencia en el quehacer municipal, ha venido llevando adelante diversos encuentros regionales y nacionales de autoridades municipales, quienes se han pronunciado reiteradamente sobre los diversos aspectos, que consideran, deben ser modificados de la Ley 27972.

La iniciativa legislativa que se presenta al Congreso de la República tiene por objeto perfeccionar el marco normativo en el que se desenvuelven los gobiernos locales, a efectos de que puedan cumplir con las funciones que la Constitución Política del Estado les ha establecido, teniendo en cuenta los ***siguientes criterios básicos***: 1. pleno ejercicio de la autonomía política, económica y administrativa 2. Respeto a la heterogeneidad de los gobiernos locales y derecho a determinar su propia organización y estructura. 3. pleno ejercicio del manejo del suelo y el territorio. 4. derecho a realizar actividad empresarial municipal en servicios públicos locales sin requerimiento de ley expresa. 5. determinación de recursos necesarios para el desarrollo local.

✓ Es importante el proyecto en mención porque es un buen referente de estudio que si bien, no estudia de manera directa el

⁸ AMPE. Asociación de Municipalidades del Perú. Proyecto de Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. [Ubicado el 15. XI. 2014] Obtenido en http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/PL_LOM.pdf

tema de la vacancia y de la función fiscalizadora de los regidores municipales, si da a conocer otros criterios que son necesarios modificar, demostrando que las iniciativas planteadas denota que la Ley Orgánica de Municipalidades ha sido rebasada por la realidad imperante en el país. Siendo necesaria su modificación o sustitución por una que permita el desarrollo de las municipalidades del Perú.

B) Proyecto de Ley N° 2274-2012-JNE presentado por el Jurado Nacional de Elecciones al Congreso de la República en mayo del 2013, como iniciativa Legislativa para sustituir la Ley N° 26300, Ley de Participación y Control Ciudadanos.

El presente proyecto es producto del trabajo conjunto entre los organismos electorales: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado civil, quienes se han consensuado para elaborar esta iniciativa. Este documento resalta una serie de propuestas que busca potenciar la participación ciudadana, además de delimitarla ya que busca someter a consulta la permanencia o no de una autoridad democráticamente elegida. Respecto a las funciones que ejercen los regidores y concejeros regionales, funciones normativas y de fiscalización se prevé que solo pueda someterse a revocatoria individual al presidente regional y al alcalde, y que los otros modos de pedir la revocatoria sean respecto del concejo regional y concejo municipal.

✓ *El documento citado constituye un antecedente indirecto, donde si bien no analiza de forma precisa el tema de la vacancia y sus causales; sin embargo, describe la realidad problemática respecto a los partidos políticos, la debilidad de la democracia, la participación ciudadana, y la institución de la revocatoria. Por lo que, las similitudes y diferencias entre ellas nos ayudarán a perfilar mejor el tema central del presente trabajo.*

C) Artículo: Análisis de las Causales de Vacancia, Suspensión y Revocatoria de los cargos de Alcalde y Regidores.⁹

Este antecedente analiza los modos que regula la ley para cesar de modo permanente las funciones ediles: vacancia, suspensión y revocatoria, desarrolla de manera amplia cada una de estas instituciones, y las compara entre sí. En el caso específico de la Vacancia, describe esta institución y desarrolla cada una de las causales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Consciente de que no existe un gran número de trabajos doctrinarios ni jurisprudenciales sobre el tema de las vacancias, el autor delimita bien dicha figura sobre la base del contraste con otras instituciones jurídicas más conocidas y con las cuales puede confundirse.

✓ *Este referente de estudio es útil en el desarrollo de esta investigación por tratarse de un autor peruano, catedrático de la Universidad de San Martín de Porres, integrante del Centro de Estudios de Derecho Municipal, que describe muy bien la regulación de la figura de la Vacancia en nuestro país, describiendo cada una de las causales en los que ilustra de modo práctico el contenido de esta figura procesal. Desarrolla la institución de modo general, esto es, la vacancia como tal, sus causales y analiza aportando así, claridad en el tema central.*

D) Ensayo: La Vacancia de Autoridades Elegidas Democráticamente. Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento¹⁰.

Este libro aborda la declaración de vacancia de una autoridad elegida democráticamente en un proceso de alcance regional y local (provincial o distrital). Realiza una distinción conceptual entre la vacancia y otras figuras

⁹ CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio Cesar, *Análisis de las Causales de Vacancia, Suspensión y Revocatoria de los cargos de Alcalde y Regidores*, Centro de Estudios de Derecho Municipal, Lima, 2008, p. 24.

¹⁰ FALCONI GALVEZ, Juan. *La vacancia de autoridades elegidas democráticamente. Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento*, [Ubicado el 14.VIII.2015] Obtenido en http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/la_vacancia_de_autoridades_elegidas_democraticamente_dr_falconi.pdf

jurídicas. Se estudia concisamente las causales de vacancia contempladas por nuestra legislación, efectuando algunas precisiones sobre su aplicación a la luz de la jurisprudencia emitida por el Jurado Nacional de Elecciones. Se presentan algunos cuadros referidos a los pedidos de vacancia contra autoridades regionales y municipales durante el periodo de gobierno 2003-2006.

✓ *Lo relevante de este antecedente es que proporciona datos importantes sobre la aplicación de la figura de la vacancia en la realidad, en sus diferentes contextos y situaciones. Además, a diferencia de los otros antecedentes, cada una de las causales de vacancia es analizada a la luz de la jurisprudencia emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, lo que enriquecerá la presente investigación.*

2.2 BASE TEÓRICA

2.2.1 DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

La Constitución define al gobierno del Perú como unitario, representativo y descentralizado. El régimen de gobierno es unitario, porque posee una dimensión gubernativa que tiene alcance nacional, por eso se le denomina Gobierno Central. Es también representativo, lo que significa que los gobernantes de todos los niveles son elegidos por elección popular, y por ello representan al pueblo. Y es descentralizado, porque no todas las decisiones políticas se realizan en el gobierno central, existen niveles intermedios de gobierno, por medio de los gobiernos regionales o gobiernos locales.

El proceso de descentralización es una política permanente del Estado que busca el desarrollo integral del país y que se inició oficialmente el 28 de julio del 2002 con un anuncio hecho por el Presidente Alejandro Toledo durante la asunción del mando.

En ese marco, el Congreso de la República aprobó el marco legal necesario: la modificatoria de los artículos constitucionales relativos a la descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánicas de Gobiernos Regionales, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, este proceso no se realizó tal como lo determinaba la ley; por el contrario, fue un proceso acelerado y a pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas para una eficiente gestión de los distintos niveles de gobierno. Como consecuencia, los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios.

A continuación detallaremos las etapas de este proceso en nuestro país, el papel que ocupa el gobierno local en este proceso, así como sus competencias, funciones y organización.

2.2.1.1. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

El centralismo es un problema histórico del Perú que se presenta desde los inicios de la conformación de nuestra República, que se manifiesta no sólo en la relación Lima - regiones, sino que también se reproduce en la relación entre las capitales de las regiones y el resto de sus provincias y distritos. Lima concentra las principales actividades económicas y financieras del país, así como el poder político y administrativo. Siendo la descentralización un proceso que busca hacer frente a los problemas generados por el centralismo.

El 17 de julio del 2002, se promulgó la Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, y fue el punto de partida para el retorno al proceso de descentralización luego del régimen fujimorista.

Se puede afirmar que la descentralización en el Perú ha carecido de un desarrollo planificado, secuencial y acumulativo. Paula Muñoz citada por Patricia Quiñonez, identifica tres etapas que muestran estas idas y venidas: “la primera, el tránsito de la dictadura militar a la reinstauración de la democracia, etapa que sentó las bases para considerar a las municipalidades como gobiernos locales; la segunda, tras el golpe fujimorista de 1992, en la que se dio un retroceso al reemplazar a los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), donde además se generaron tensiones entre municipalidades provinciales y distritales; y, la tercera, que se inicia tras la caída del régimen fujimorista en el año 2000, en la que se busca incentivar un nuevo proceso de descentralización”¹¹.

El gobierno autócrata de Fujimori destruyó la incipiente descentralización a través de un ahogamiento financiero y en los siguientes años llevó a cabo una política sistemática de debilitamiento de las élites regionales y locales.

Los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), entidades dependientes del Ministerio de la Presidencia, reemplazaron a los once gobiernos regionales disueltos y fueron previstos, como lo dice su nombre, como órganos transitorios.

Según la nueva y vigente Constitución de 1993, el Perú debería haber tenido autoridades regionales electas a más tardar en 1995, un mandato incumplido por el gobierno de Fujimori. La consolidación de su forma transitoria se hizo con la denominada “Ley Marco de Descentralización” en febrero de 1998. Con esta ley, los once CTARs hasta entonces existentes se elevaron a 23, uno por cada departamento, con excepción de Lima y Callao, a quienes también se les creó su propio organismo: la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA), que dejó de

¹¹ QUIÑONEZ, Patricia. Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala. Ubicado el [10.XI.2016] Obtenido en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/una-mirada-al-proceso-de-descentralizacion-tras-el-primer-ano-de-gobierno-de-ollanta-humala/>

existir con la transferencia de sus funciones, activos y personal a los CTARs Lima y Callao, los cuales han iniciado sus actividades en enero del 2001.

Al final de su gobierno, Fujimori ofreció descentralizar la educación y la salud, lo cual se ha limitado en la realidad solamente a transferir a las municipalidades el pago de los maestros, médicos y enfermeras, que en la actualidad reciben sus sueldos de los CTARs. Se puede describir esto como un simple cambio de ventanilla, que no registró un impacto importante.

Por su parte, el Gobierno de Transición liderado por Valentín Paniagua buscó retomar la descentralización como una política de Estado, no pudo empezar una reforma institucional, dado que el Congreso todavía estaba conformado por las mismas personas del anterior gobierno de Fujimori.

Siendo que desde 2002 en adelante, ya bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se empezó a definir un marco normativo que guíe el proceso. El objetivo era, en teoría, fortalecer los gobiernos subnacionales y compartir las funciones, competencias, decisiones y recursos, para lograr impactos positivos en la ciudadanía y su calidad de vida.

La creación de la Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783 obedece en gran parte al objetivo que se ha planteado la clase gobernante de agilizar y hacer más efectiva la satisfacción de los intereses colectivos. En el año 1979 se vivió un valioso concejo municipalista y descentralista que preparó el proceso regionalista previsto en la Constitución de 1979, se diseñó una descentralización a través de circunscripciones más extensas en unidades geo-económicas¹².

Como se ha referido, el proceso de descentralización se inició en el 2002 de manera efectiva con la reforma Constitucional del capítulo de

¹² Cfr. CERVANTES ANAYA, Dante. *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta Ed., Rodhas, Lima, 2005, pp. 110-112.

descentralización de la Constitución de 1993. Tras ella se promulgaron una serie de leyes y reglamentos, y se establecieron procedimientos e instancias que guiarían el proceso. Ahora bien, la promulgación de este marco se dio en un periodo relativamente corto, y no fue producto precisamente del proyecto político de algún grupo parlamentario o del presidente de turno, sino más bien pareció responder a la coyuntura del momento.

Así, muchos de estos instrumentos legales fueron elaborados de forma bastante apresurada y sin considerar necesariamente algunos instrumentos previos, lo que generó leyes con ciertas falencias, vacíos y definiciones poco claras.

A partir del año 2002 hacia adelante, el proceso de descentralización se ha centrado en las dimensiones políticas y administrativas, ha alcanzado la elección de los presidentes de gobiernos regionales, la capacidad de equipamiento y control de éstos y avances de términos de información y transparencia, participación y concertación de la gestión pública. Sin embargo, uno de los rasgos esenciales en el proceso de descentralización es la inclusión de los *diversos mecanismos de participación ciudadana*, vigilancia y rendición de cuentas en el diseño de los gobiernos regionales y locales¹³. Aunque estos actualmente no tengan un mandato claro, ni mecanismos de control.

Desde el inicio del actual proceso de descentralización hasta el año 2006, se comienzan a sentar las bases del diseño de la descentralización basado en la constitución de gobiernos regionales y la transferencia progresiva de funciones, competencias y recursos a los gobiernos

¹³ Entre los mecanismos de participación ciudadana más conocidos, los cuales pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano, sin que se pueda limitar su derecho, siempre y cuando se cumplan los requisitos para ello, podemos distinguir a los siguientes: • Iniciativa de reforma constitucional; • Iniciativa en la formación de las leyes; • Referéndum; • Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales; • Consulta previa; • Revocatoria de autoridades; • Remoción de autoridades; • Consejos de Coordinación Regional; • Presupuestos participativos; • Demanda de rendición de cuentas; • Acceso a la información pública, entre otros. Cfr. AZPUR, Javier. “La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”, en Consorcio de Investigación Económica y Social, N° 09, 2006, pp. 5-35.

regionales y locales. A partir del 2006, se producen un conjunto de disposiciones legales que buscan modernizar el Estado en el marco de este proceso de descentralización y que aprueban un conjunto de políticas de Estado prioritarias, orientadas al ciudadano y con un enfoque de desarrollo, transparencia y rendición de cuentas respecto de los resultados de su implementación.

Durante el gobierno del Presidente Toledo se creó la Secretaría Técnica y el intento de un Consejo de Descentralización que han mostrado en un primer momento su voluntad política y son pasos en el camino hacia la elaboración de una propuesta de descentralización más clara y detallada. La rectoría del proceso inicialmente dependía del Consejo Nacional de Descentralización (CND); es decir, esta era la instancia encargada de la dirección y conducción de todo el proceso a nivel nacional. Sin embargo, mediante Decreto Supremo 007-2007 PCM, pasó a ser un órgano de línea de la PCM; de esta forma, en adelante la instancia encargada sería la Secretaría de Descentralización. Este cambio supuso un debilitamiento político y económico, pues recortó funciones, eliminó la participación de los representantes de los gobiernos regionales y locales, y además supuso una reducción presupuestal significativa.

Luego de este proceso de reestructuración, la Secretaría pasó a ocuparse de la transferencia de funciones y competencias, los programas de capacitación y asistencia técnica, la articulación intergubernamental, el desarrollo económico y la competitividad, y de la integración territorial. Para abordar cada uno de estos temas se han planteado diversos planes y comisiones; sin embargo, en la práctica, la impresión es que existe una multiplicidad de ellos sin una utilidad práctica ni mayores logros. Además, los pocos recursos que recibían y su poca injerencia política durante el gobierno de Alan García debilitaron sin duda el proceso.

En los primeros meses de gobierno de Humala se tomaron algunas acciones que buscaron reactivar esta instancia, las que fueron bien recibidas por los gobiernos locales, entre ellas: fomentar los espacios de reunión con las autoridades municipales, la aprobación del listado de

municipalidades rurales, para poder contar con una asignación presupuestal diferenciada, y la elaboración del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (PNDR) 2012-2016, con el fin de ordenar su labor, bastante dispersa y desarticulada. Sin embargo, este documento aún no ha sido aprobado, pues debía pasar por una fase de revisión y discusión con los gobiernos subnacionales, pero esto no ha ocurrido hasta la fecha, lo que ha generado preocupación. La importancia del plan radica en que sugiere como necesario trabajar en relación con el ordenamiento territorial y la descentralización fiscal, por lo que debería ser consensuado entre los actores involucrados para otorgarle mayor legitimidad.

Ahora bien, hablar de descentralización es referirnos a un proceso por el cual las decisiones políticas, las políticas públicas y los procesos de participación ciudadana se desarrollan con autonomía en los distintos niveles de gobierno existentes y no sólo en el nivel central o nacional. Es decir, que cada parte en que está dividido nuestro territorio (departamento, provincia, distrito), de acuerdo a sus competencias, puede y debe velar mejor por su desarrollo, sin estar sujeto a una relación de dependencia con el gobierno nacional que decide en la capital.

La descentralización significa que el poder y las decisiones de gobierno tradicionalmente encargadas al nivel central o ahora denominado nacional, se trasladen a los gobiernos regionales y locales, pues éstos, al ser más cercanos a la ciudadanía, tienen una mejor capacidad para entregar los servicios que ésta requiere.

Bajo esta perspectiva compartimos el aporte de Ana María Benique cuando expresa cuatro razones por las que es importante la descentralización¹⁴:

¹⁴BENIQUE, Ana María. Descentralización. CARE Perú. Ubicado el [10.XI.2016] Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7D440C399122100C05257C600061B370/\\$FILE/BVCI0002447_4.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7D440C399122100C05257C600061B370/$FILE/BVCI0002447_4.pdf)

- a. Promover un modelo de desarrollo equitativo e incluyente: Frente a las desigualdades existentes en el país se debe promover un modelo de desarrollo equilibrado, que reduzca las brechas o diferencias sociales y económicas internas.
- b. Fortalecer la democracia: mediante la ampliación de la base de la toma de decisiones en el país, es decir, redistribuyendo el poder político. Si antes las grandes decisiones sobre el futuro del Perú eran tomadas por algunos sectores, la descentralización permite que la mayoría de ciudadanos y ciudadanas estén informados y participen en esa toma de decisiones.
- c. Construir ciudadanía: es decir promover el derecho de los ciudadanos y ciudadanas para decidir sobre aquellos aspectos que afectan directamente su desarrollo individual y colectivo. También significa promover su corresponsabilidad en el desarrollo del país
- d. Crear nuevas oportunidades para el desarrollo económico: las cuales se lograrán con el fortalecimiento y articulación de los mercados regionales, en el marco de una estrategia de desarrollo del país, con proyección al mundo y a la región latinoamericana.

La descentralización debe hacer del Perú un país de oportunidades para los peruanos y peruanas, su éxito depende de nosotros, del gobierno, de las organizaciones sociales y de base, de los partidos políticos, y de las autoridades. En ese sentido, busca lograr *Desarrollo económico y progreso material*, traducido en mayor producción, infraestructura, inversiones (turismo) y fortalecimiento mercado interno; *bienestar y desarrollo humano*, principalmente la satisfacción de necesidades básicas; *la formación de una cultura ciudadana y democrática*, basado en el ejercicio de derechos y deberes, así como la participación ciudadana en el marco de un estado de derecho; *el fortalecimiento de las unidades locales y regionales*, a través de una visión compartida de desarrollo sostenible.

En líneas anteriores se dijo que en el marco del proceso de descentralización se producen un conjunto de disposiciones legales que

buscaron impulsar este proceso y modernizar el Estado, entre las que citamos:

- A. **Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (N°27680)**, fue necesario modificar la actual Constitución del Perú (1993) respecto al capítulo relativo a la Descentralización, a fin de contar con un marco legal adecuado para su implementación.
- B. **Ley de Elecciones Regionales (N°27683)**, mediante esta ley se convocó a elecciones regionales y locales. Permitió regular la organización y ejecución de las elecciones regionales en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley Orgánica de Elecciones.
- C. **Ley de Bases de Descentralización (N° 27783)**, es la ley marco del proceso de Descentralización y en ella se abordan los aspectos necesarios para implementar dicho proceso como son la finalidad, principios y objetivos de la descentralización, las competencias del gobierno nacional, regional y local, los planes y presupuestos participativos, la participación ciudadana, la conducción e implementación del proceso, entre otros temas.
- D. **Ley de Demarcación y Organización Territorial (N°27795)**, establece definiciones, criterios y procedimientos para la demarcación territorial.
- E. **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N°27867)**, define la estructura, organización y funciones de los gobiernos regionales.
- F. **Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización (N° 27**

902), incluyó la creación de los Consejos de Coordinación Regional como instancia consultiva con participación de los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil.

G. Ley Orgánica de Municipalidades (N°27972), reemplaza a la anterior Ley de Municipalidades (N°23853) estableciendo y delimitando los objetivos funciones y formas de organización de las municipalidades, de acuerdo al nuevo marco institucional y normativo (descentralización).

H. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, mediante esta ley se establece el marco normativo para la promoción de la inversión descentralizada, estableciendo alianzas entre el gobierno central, los gobiernos regionales y locales, los inversionistas privados y la sociedad civil para promover el desarrollo equitativo y sostenible. En la ley se establecen las garantías para la inversión privada, las funciones del gobierno central, regionales y locales, así como los instrumentos para la promoción de la inversión.

2.2.1.2. ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En el caso del Perú, el proceso de descentralización significa un fortalecimiento de los municipios así como la creación de un nivel de gobierno regional autónomo.

La transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización han generado un gran desafío: el de la reforma y modernización de las instituciones, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para ejercer estas funciones con eficacia y eficiencia en la provisión de los servicios a la ciudadanía. Esto implica que la institución municipal cuente con autoridades capaces de liderar el desarrollo local a partir de la implementación de políticas locales,

programas y servicios públicos que promuevan efectivamente mejores condiciones de vida para la población.

El rol del gobierno local en el proceso de descentralización es promover el desarrollo local. Para ello, debe ejercer el poder y las atribuciones que le confieren la Constitución y las normas sobre descentralización en su territorio.

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Es decir, no son simplemente proveedoras de servicios públicos, sino que son gobierno de acuerdo a las atribuciones que les confiere la propia Constitución y demás leyes que regulan su organización y funcionamiento, como la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades¹⁵. Ser gobierno significa tener autonomía política, económica y administrativa respecto del poder central o nacional y regional. Esta autonomía se desarrolla en el marco de las competencias de cada nivel de gobierno.

Actualmente la Ley Orgánica de Municipalidades asigna a las municipalidades diferentes competencias que se encuentran en superposición con funciones de otros niveles del gobierno. Las relaciones entre las municipalidades distritales y provinciales son casi inexistentes. Además se ha desarrollado una polarización entre municipios distritales y provinciales, en parte debido a la voluntad política del nivel central.

Por otro lado pero en la misma línea, la Ley de Bases de La Descentralización establece que los gobiernos regionales y locales, así como el gobierno nacional, *“están sujetos al control y supervisión permanente de la Contraloría General de la República en el marco del*

¹⁵Cfr. Programa de entrenamiento para regidores y regidoras municipales. Periodo 2015-2018. [Ubicado el 24.VI.2016], Obtenido en <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Programa%20de%20entrenamiento%20para%20regidores%20y%20regidoras%20municipales.pdf>

Sistema de Control”. La Contraloría de la República se ha estructurado de manera desconcentrada y descentralizada con la finalidad de acercar el control a los ámbitos sub nacionales, pero viene enfrentando limitaciones para desarrollar las capacidades de los órganos de control institucional (OCI) ya que estos dependen de cada institución. Ante ello, la Contraloría ha iniciado un proceso de modernización que parte de la adscripción de las OCI de las entidades y plantea un nuevo enfoque integral de control, incidiendo en aquellos factores críticos que contribuyen a la mejora de la gestión pública y a lograr un Estado moderno y eficiente al servicio del ciudadano.

Se ha evidenciado que las entidades públicas regionales y locales cuentan con una limitada capacidad de gestión para proveer con eficacia, eficiencia y transparencia los servicios públicos según las necesidades de los ciudadanos. En el momento actual, se alzan muchas voces, tanto de políticos, gobernantes y de la misma ciudadanía, que consideran necesario evaluar el proceso de descentralización. Y el criterio casi común consiste en analizar si las condiciones de vida de la población y la prestación de los servicios públicos han mejorado gracias a la acción de los gobiernos regionales y locales.

2.2.1.3. DEFINICIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Hemos hablado del rol del gobierno local en el proceso de descentralización. Pero, ¿qué entendemos por gobierno local? existen tres términos que son usados de forma muy frecuente como sinónimos en diversos estudios y documentos sobre temas locales, aunque conllevan definiciones distintas.

- i. **Municipio**, es la entidad social integrada por tres elementos inseparables, como son la población, el territorio y la capacidad de autogobierno.
- ii. **Municipalidad**, la institución que en representación del Municipio cumple la función de gobierno y administración, con la finalidad de lograr el desarrollo de su circunscripción y satisfacer las necesidades elementales de los vecinos.

- iii. **Gobierno Local**, la autoridad que ejerce la función normativa y ejecutiva del municipio, integrada por el Concejo Municipal (Alcalde y Regidores), Alcalde y Regidores. Interesa para este trabajo centrarnos en la Municipalidad y el Gobierno local.

Los gobiernos locales están definidos como *“entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización”*¹⁶.

Esta primera definición de la Ley Orgánica de Municipalidades es muy importante, pues nos muestra la importancia que tiene el gobierno local en la vida política y social del pueblo peruano. Asimismo, nos dice que el territorio en el que habitamos tiene una institución que lo gobierna y a través de la cual la ciudadanía puede ejercer sus derechos de participación ciudadana en asuntos públicos, es decir, de interés de la colectividad.

Alfaro Limaya sobre los gobiernos locales afirma que *“el gobierno local es concebido como la unidad básica de la organización política y administrativa del Municipio, constituido con la finalidad de promover el desarrollo urbano-rural de su jurisdicción, es decir, el desarrollo local integral”*¹⁷. La promoción del desarrollo integral tiene como finalidad hacer posible el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental, así como facilitar la competitividad local y el logro de mejores condiciones de vida para la población. Debe realizarse de manera coordinada con los niveles de gobierno regional y nacional.

El desarrollo, entendido de esta manera, contribuirá fuertemente al desarrollo humano que, busca crear mejores oportunidades y posibilidades de elección para todas las personas, esto es, permitiéndoles desarrollar sus capacidades, y brindándoles un ambiente que les permita usar dichas capacidades y vivir una vida productiva y creativa que las satisfaga. Así

¹⁶ Artículo I del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972.

¹⁷ ALFARO LIMAYA, Javier. *Ley Orgánica de Municipalidades*, Lima, Entrelíneas S.R.L., 2011, p.100.

mismo, de manera específica, se menciona que los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local.

Actualmente se define al gobierno local como la unidad básica de la organización territorial del Estado y el espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, se caracteriza por las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio para buscar el bien común de sus habitantes, en el marco de la multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo.

El gobierno local está compuesto por tres elementos básicos: la población, el territorio y la organización. Precisamente, la población elige a las autoridades que conducen el órgano de gobierno del territorio denominado Municipalidad.

La **Municipalidad** ha sido conocida en el Perú desde el tiempo de la colonia, bajo el nombre de ayuntamientos, cabildos o concejos. El cabildo hispano tiene sus raíces en la antigua Roma, denominada *municipium*. En España representaba el ancestral poder de los vecinos de una comarca, villa o pueblo; pero, en 1594 con la influencia de la aristocracia y los gobiernos centrales, se inició la compra y venta de los puestos, algunas veces a perpetuidad.

La Municipalidad es el órgano de gobierno local, es decir, una institución de derecho público creada por ley, con personería jurídica y autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; tiene plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Es una entidad democrática porque sus autoridades son electas por el pueblo, y prevé espacios para la participación ciudadana.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1821, constituye la primera carta del Perú, de España y de muchos países de Latinoamérica, de nítido carácter liberal y partidaria de otorgar amplias facultades,

estableció el mandato de restablecer una antigua y vital institución hispana: los municipios, cabildos o ayuntamientos y su libre elección popular.

En efecto, el art. 309° ordenada que en todos los pueblos haya municipios compuestos por alcalde o alcaldes y regidores. La norma hace alusión a “alcaldes”, porque hasta el año 1856 cuando se dictó la Ley de Municipalidades se elegía un alcalde civil y otro del crimen.

Asimismo, la carta dispuso en su art. 312° que los alcaldes y regidores sean designados por elección popular¹⁸. Para Jorge Andújar, esta novedosa disposición en un ambiente autocrático y virreinal como el Perú, no acostumbrado a estos acontecimientos públicos y democráticos, desembocó en una explosión libertaria¹⁹, tuvo gran impacto en un país carente de experiencia en gobiernos representativos.

Cumpliendo su disposición, durante 1811 y 1812 en varias ciudades como Lima, Piura, Huánuco Huancavelica, Lambayeque, Cusco, Tacna, se celebraron las primeras elecciones ediles. Se efectuaron de manera indirecta, por medio de representantes y electores.

La capital, en acto solemne y público presidido por el virrey Abascal, el 9 de diciembre del 1812, se eligieron a los dos primeros alcaldes constitucionales de la ciudad: don Juan Bautista Lavalle y José Sancho Dávila, 16 regidores y 2 procuradores síndicos.

El artículo 194° de la Constitución de 1993 establece que las municipalidades tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Siendo las municipalidades los órganos que representan al vecindario de una ciudad o localidad, promoviendo la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentando el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral de su localidad.

¹⁸ La Constitución Gaditana estableció como única fuente legítima de soberanía al pueblo, y que éste se encuentra representado legítimamente por los municipios; reemplazando así, la figura de Dios que recogía desde siglos el derecho divino.

¹⁹ Cfr. ANDUJAR MORENO, Jorge. *La Constitución de Cádiz, las elecciones y los municipios*. [Ubicado el 30.X.2014] Obtenido en www.jorgeandujar.com.pe

2.2.1.4. COMPETENCIAS

La autoridad municipal debe gobernar de la mano con la población organizada y todos los actores locales de su jurisdicción, a efectos de que juntos promuevan y logren el verdadero desarrollo local integral. Siendo necesario precisar que dicho desarrollo no solo se logra a través de la política del fierro, cemento y concreto; sino también a través del cumplimiento de las competencias municipales en materias de educación, salud, cultura, deportes, entre otras.

La competencia es la asignación de funciones a un determinado órgano o Institución. Entre las competencias de los gobiernos locales podemos mencionar:

- 1.-** Planificar el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial, lo cual implica impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral en el ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades identificadas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
- 2.-** Promover la coordinación de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- 3.-** Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.
- 4.-** Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente. Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por

sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

2.2.1.5. FUNCIONES

Dentro de la estructura del Estado, los gobiernos locales ocupan un lugar estratégico debido a su condición de gobierno más cercano a la población y a su representación obtenida por mandato popular.

La Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 74° señala que las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia. Funciones entre las que podemos mencionar:

1. Las municipalidades deciden cómo se usarán los terrenos y los predios de su localidad.
2. Se encargan de los servicios públicos básicos.
3. Protección y conservación del medio ambiente.
4. Promover el desarrollo económico de su localidad.
5. Promover la participación vecinal, sobretodo en el uso y control de los recursos.
6. Organizar servicios sociales para proteger a la población de menores recursos.
7. Luchar contra la comercialización y consumo de drogas.

2.2.1.6. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

La municipalidad, como órgano del gobierno local cuenta con dos instancias: una de gobierno y otra ejecutiva. La instancia de gobierno está conformada por el *Concejo Municipal*, la misma que está encargada de la

emisión de las normas locales y realizar la fiscalización de la gestión municipal; y la *Alcaldía*, como órgano ejecutivo, encargada de dar cumplimiento a las disposiciones del gobierno local²⁰. Asimismo cuenta con órganos de coordinación²¹. En este acápite nos detendremos en los aspectos centrales del Concejo Municipal y la Alcaldía.

2.2.1.6.1. CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal es el máximo órgano de Gobierno de la Municipalidad Provincial o Distrital. Está encargado de la administración de su espacio geopolítico.

Lo integran los regidores (cuyo número lo establece el Jurado Nacional de Elecciones de acuerdo a la circunscripción electoral) y el Alcalde Provincial o Distrital, quien preside el Concejo Municipal. Los regidores en el Perú son elegidos mediante el voto popular y su número representa a la totalidad de habitantes de un distrito, ejercen su mandato por un periodo de 04 años.

El concejo tiene como función emitir normativas municipales, debatir propuestas de carácter público y fiscalizar a la administración. Este funciona mediante sesiones las cuales pueden ser abiertas al público o privadas, cuando se debaten temas de honor o intimidad administrativa. Las sesiones pueden ser ordinarias, según el reglamento, no menos de 2 ni más de 4 veces al mes para trámites regulares; extraordinarios, si la importancia de un tema lo amerita, de acuerdo a los temas prefijados en la agenda; y solemne, según su reglamento para atender el protocolo.

Asimismo, las funciones que asumen los regidores están comprendidas dentro de las normas municipales o instrumentos jurídicos municipales, les corresponde ejercer las funciones normativas y fiscalizadoras de la entidad edilicia conforme a lo estipulado en el artículo 5° de la Ley 27972.

²⁰ Cfr. Quehacer Municipal. Marco general de ejercicio y gestión municipal. Organización Municipal. [Ubicado el 27.VII.2016] Obtenido en <https://municipioaldia.com/organizacion-municipal/>

²¹ Según el artículo 7° de la LOM, se establece que son órganos de coordinación de los gobiernos locales, según sea provincial o distrital: 1) El Consejo de Coordinación Local Provincial, 2) El Consejo de Coordinación Local Distrital y 3) La Junta de Delegados Vecinales. Asimismo, establece que pueden establecerse también otros mecanismos de participación que aseguren una permanente comunicación entre la población y las autoridades municipales.

i. ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo Municipal tiene un conjunto de atribuciones o facultades distribuidas entre la planificación, la gestión del desarrollo local, la gestión territorial, presupuestaria y financiera, la aprobación de normas, la organización interna del gobierno local, la fiscalización y control, la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Las principales funciones del Concejo Municipal, según el artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades son:

a. Funciones de gestión:

- Aprobar el plan de Desarrollo Concertado (PDC) y el Presupuesto Participativo (PP).
- Aprobar, monitorear y controlar el programa de inversiones y la ejecución de proyectos, teniendo en cuenta el PDC y el PP.
- Aprobar el presupuesto anual, llamado Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), y sus modificaciones, conocidas como Presupuesto Institucional Modificado (PIM).
- Crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos conforme a ley.
- Aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

b. Funciones de fiscalización:

- Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor.
- Solicitar la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.
- Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.

- Autorizar al procurador público municipal para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal.

c. Funciones de participación vecinal:

- Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.
- Aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento.

Como vemos, son muchas y muy importantes las atribuciones del Concejo Municipal, y van a la par con los desafíos que tiene la Municipalidad como órgano del gobierno local para promover el desarrollo de su territorio a través de la implementación de políticas públicas locales que además estén articuladas a las políticas de desarrollo nacional y regional.

2.2.1.6.2. ALCALDÍA

La alcaldía es el órgano encargado de la dirección ejecutiva de la municipalidad. El alcalde es su representante legal y la máxima autoridad administrativa, es elegido por sufragio directo, por un periodo de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes²². El alcalde es el encargado de poner en marcha y desarrollar acciones a favor del vecindario de acuerdo a los planes y programas locales.

El alcalde provincial o distrital desempeña su cargo a tiempo completo y percibe una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal, en proporción a la población electoral de su circunscripción electoral hasta un máximo de cuatro y un cuarto de la unidad de ingreso del

²² Según la Ley N° 30305, Ley de Reforma de los Artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre la denominación y no reelección inmediata de las autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

sector público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4°, literal e) de la Ley N° 28212, Ley que desarrolla el artículo 39° de la Constitución Política sobre la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios del Estado.

El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la Ley Orgánica de Municipalidades mediante decretos de alcaldía. Mediante resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo.

Resulta aleccionador referirse a la regulación de la figura del Alcalde y su elección, en las diferentes Constituciones peruanas.

El reconocimiento de la elección popular establecida en la constitución gaditana se repitió en la **Constitución de 1823**, la primera de la república peruana, señalando al *pueblo como única fuente de poder local*, incluso detalló en el art. 140° los requisitos para ser alcalde o regidor: tener 25 años, ser natural del pueblo o 10 años de vecindad.

Las Constituciones siguientes respetaron este principio democrático, con la salvedad de que las constituciones de 1826 (La Vitalicia), de clara influencia bonapartista, y la de 1839 (La Constitución de Huancayo) de carácter conservador, reaccionario y autoritario, suprimieron las municipalidades como expresión directa del poder local. No obstante, una cosa es la belleza de los textos constitucionales con las garantías y libertades que recoge, y otra distinta, la realidad histórica, siendo ésta una característica principal de las Constituciones peruanas, la trasposición de los hechos versus los textos.

La **Constitución de 1920** es una muestra de ello. Recibió influencia de la democrática Constitución alemana de Weimar y de la Constitución Mexicana, consagrando en su art. 141° “*habrá municipalidades en los lugares que designe la ley...*”, empero, durante los 13 años de vigencia no se convocaron elecciones municipales.

De modo similar, la **Constitución de 1933**, en su art. 190° disponía que los alcaldes y regidores se elijan a través del sufragio directo y secreto, pero, no se celebraron elecciones los 30 años que duró su vigencia.

Fue el Arquitecto Fernando Belaunde Terry quien en 1963 restableció el derecho a elegir a las autoridades locales, a partir de allí, se continúa con la tradición democrática de elección popular de alcaldes y regidores.

Actualmente los requisitos para ser Alcalde²³, son muy simples, no existe en la ley alguna referencia a las calidades del candidato, sus principios, valores, trayectoria, educación y hoja de vida; tampoco se exige un perfil profesional, preparación y su experiencia, requisitos que se tornan necesarios en estos tiempos en los que somos testigos de nuevas demandas para la elección popular.

2.2.2 REGIDOR

Los regidores y regidoras son representantes de la población, son elegidos por votación popular por un periodo de cuatro años. El regidor, es el actor principal de las políticas aprobadas y ejecutadas por el Concejo. La función del regidor es de tiempo parcial. Comprende la asistencia y la participación en las sesiones del Concejo y de las Comisiones Municipales.

2.2.2.1 ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES

El cargo de regidor o regidora implica un conjunto de atribuciones y obligaciones, responsabilidades e incompatibilidades que están reguladas en el artículo 10° de la Ley Orgánica de Municipalidades, los cuales tienen que ver fundamentalmente con su labor de producción normativa y de fiscalización de la gestión municipal, así como también la función de representación. Veamos cuáles son estas atribuciones y obligaciones:

²³ Los requisitos franqueados por la Ley de Elecciones Municipales Ley 26864 son: 1.- Ser ciudadano en ejercicio, y tener Documento Nacional de Identidad. 2.- Domiciliar en la Provincia o Distrito donde se postule, cuando menos 02 años continuos. En caso de domicilio múltiple, rigen las disposiciones del Art 35 del Código Civil. La situación que vive el país nos recuerda fuertemente la necesidad de la participación política de todos, analizar nuestro papel como actores políticos para elegir, y elegir bien, a conciencia y con compromiso. Cfr. THESING, Josef. *Política, Economía y Ética*, Lima, Instituto de Estudios Social Cristianos, 2008, p. 7.

- ✓ Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos.
- ✓ Formular pedidos y mociones de orden del día.
- ✓ Desempeñar por delegación las atribuciones políticas del alcalde.
- ✓ Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.
- ✓ Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el Concejo Municipal.
- ✓ Mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al Concejo Municipal y proponer la solución de problemas.

Otra de las atribuciones del regidor es la de **Integrar, concurrir y participar en las sesiones de las comisiones ordinarias y especiales** que determine el reglamento interno, y en las reuniones de trabajo que determine o apruebe el concejo municipal. Las comisiones de regidores son órganos consultivos del Concejo Municipal que tiene como objetivo efectuar los estudios, formular propuestas, proyectos y emitir dictámenes sobre asuntos de su competencia o las que el Concejo les encargue²⁴.

Las comisiones ordinarias de regidores se conforman en la primera sesión ordinaria del año fiscal por acuerdo de Concejo en el cual se asignan los cargos correspondientes y son elegidos por el periodo de un año.

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que las sesiones del Concejo Municipal deben ser públicas; pueden ser ordinarias, extraordinarias y solemnes. Además, precisa que el Concejo Municipal se reúne en sesión ordinaria no menos de dos, ni más de cuatro veces al mes, para tratar los asuntos de trámite regular. Respecto a las sesiones extraordinarias prescribe que en estas solo se tratan los asuntos prefijados en la agenda y tienen lugar cuando la convoca el alcalde o a solicitud de una tercera parte del número legal de sus miembros (el número legal de

²⁴ Cfr. VERA NOVOA, Mario. *El regidor: atribuciones, derechos, obligaciones y restricciones*, [Ubicado el 24.VI.2016], Obtenido en http://aempresarial.com/servicios/revista/45_46_XNQDAGNMKPUSNECNTJEYSTGLJODREOPRE FVFMJRWYMPMQRZKB.pdf

miembros del Concejo Municipal está conformado por el alcalde y el número de regidores elegidos).

2.2.2.2 INCOMPATIBILIDADES Y RESPONSABILIDADES

El cargo de regidor es *incompatible* con el ejercicio de determinadas actividades. Es así que los regidores y regidoras no pueden ejercer esta función en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción:

1. Funciones ejecutivas o administrativas sean de carrera o de confianza.
2. Cargos ejecutivos o administrativos sean de carrera o de confianza.
3. Cargos de miembros de directorio, gerentes u otros.
4. Tampoco ejercer otros cargos de elección popular.

Los regidores son *responsables*, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que dejen en actas constancia expresa de su voto en contra.

2.2.2.3 FUNCIONES

2.2.2.3.1 NORMATIVA

El Concejo Municipal ejerce su función normativa, modificando y derogando las siguientes disposiciones o instrumentos jurídicos municipales:

- i. Ordenanzas Municipales, Normas Generales que regulan lo establecido en el Artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades, y otras Leyes conexas.
- ii. Acuerdos de Concejo, son decisiones sobre cualquier asunto de interés Público, vecinal o institucional que expresa la voluntad del órgano de gobierno de la Corporación Edil.

2.2.2.3.2 FISCALIZADORA

Esta función revela el rol protagónico del Concejo Municipal dentro de la estructura del gobierno local. Alude a que el Concejo tiene la responsabilidad de controlar sus normas y adecuado funcionamiento, y la administración tiene la obligación de rendir cuentas. Los regidores desempeñan esta función a través de las comisiones permanentes o especiales, o mediante Acuerdos de Concejo en que dispone que la administración de la Municipalidad le informe sobre aquellos asuntos que demanden su fiscalización²⁵.

Abordaremos esta función de manera más detallada en un acápite posterior.

2.2.2.4 REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS REGIDORES

El Perú es un país con grandes problemas de representación política y debilidad del sistema de partidos en la región. Cuando se comenzaron a producir las reformas descentralizadoras, se pensó que la descentralización contribuiría a resolver los problemas de la representación, ya que acercaría la población a sus autoridades políticas.

La aparición de mecanismos como los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL), los Presupuestos Participativos, y los mecanismos de acceso a la información pública reflejaron la idea de que el involucramiento de la población compensaría los límites de la actuación de los *desacreditados actores políticos*. Sin embargo, estos espacios que no deben reemplazar ni superponerse al Concejo Municipal ni a la dinámica de los actores políticos, han funcionado de manera muy esporádica y en forma deficiente.

²⁵ CLAROS COHAILA, Roberto. *Rendición de cuentas municipales y regionales propuestas para mejorar la gestión municipal. Guías de auditoría para el control gubernamental*, Instituto Pacífico, Lima, 2009, p. 20.

De acuerdo al artículo 10°, inciso 6 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las y los regidores deben *mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al Concejo Municipal y proponer la solución de problemas.*

Esta obligación es la que mejor encarna el rol de representación política de los regidores, quienes al ser elegidos por el voto popular, representan a la población, al vecindario; y por lo tanto, no deben distanciarse de ellos una vez juramentado su cargo, sino por el contrario, desempeñar sus funciones en permanente comunicación y articulación con ellos y sus organizaciones.

Recordemos que los regidores son vecinos o vecinas, ciudadanos o ciudadanas en el ejercicio de un cargo de representación que les exige una permanente comunicación y coordinación con sus electores, preferentemente organizados, para atender las agendas de desarrollo, equidad e inclusión desde el gobierno local. Justamente, esa responsabilidad en el ejercicio de la función de representación implica también un conjunto de otras responsabilidades, impedimentos y derechos.

2.2.2.5 SUSPENSIÓN DEL CARGO

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

1. Por incapacidad física o mental temporal.
2. Por el tiempo que dure el mandato de detención.
3. Por licencia autorizada por el Concejo Municipal, por un período máximo de treinta (30) días naturales.
4. Por sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad.
5. Por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del Concejo Municipal.

Con excepción de la causal establecida en el numeral 2, una vez acordada la suspensión, se procederá conforme al mismo procedimiento previsto para la vacancia.

En el caso del mandato de detención a que se refiere el numeral 3, el alcalde o regidor reasume sus funciones en forma automática e inmediata al concluir dicho mandato, sin requerir pronunciamiento alguno del Concejo Municipal. Cabe mencionar que el titular deberá entregar la resolución que concluye su mandato de detención al Jurado Nacional de Elecciones para que este deje sin efecto la credencial del regidor o regidora que lo venía reemplazando.

Cuando se trata del numeral 5, la suspensión es declarada hasta que no haya recurso pendiente de resolver y el proceso se encuentre con sentencia consentida o ejecutoriada. En todo caso, la suspensión no podrá exceder el plazo de la pena mínima prevista para el delito materia de sentencia. De ser absuelto en el proceso penal, el suspendido reasumirá el cargo, caso contrario, el Concejo Municipal declarará su vacancia.

Siendo una de las atribuciones del alcalde o la alcaldesa: presidir, instalar y convocar al comité provincial o distrital de seguridad ciudadana, se considera que el alcalde comete falta grave al no instalar ni convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, así como no cumplir con las funciones en materia de defensa civil.

2.2.2.5.1 PROCEDIMIENTO

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de Consejo. Contra el acuerdo que aprueba o rechaza la suspensión procede el *recurso de reconsideración* ante el mismo Concejo Municipal, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no siendo exigible su presentación para la interposición del recurso de apelación.

El *recurso de apelación* se interpone ante el Concejo Municipal dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo de

Concejo que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración.

El Concejo Municipal lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad.

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

2.2.2.6 VACANCIA DEL CARGO

La vacancia es aquella situación en virtud de la cual un cargo queda sin persona que lo desempeñe. En los casos de cargos provenientes de elección popular, tales como alcaldes, regidores, Presidentes, Vicepresidentes y Concejeros Regionales la vacancia significa el cese de la relación representativa que existe entre la población y su representante.

2.2.2.6.1 PROCEDIMIENTO

Conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades [artículos 5°, 17° y 23°], el Reglamento Interior del Concejo [artículos 48° inciso g) y 64°], la Ley del Procedimiento Administrativo General [artículo 101°] y lo señalado por el JNE en la Resolución N° 145-2010, el procedimiento de vacancia es el siguiente:

- 1.-** Se inicia a solicitud de cualquier vecino, quien puede solicitar la vacancia del cargo ante del Concejo Municipal o ante del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). En el segundo supuesto, el JNE correrá traslado al Concejo Municipal. El pedido debe estar fundamentado y debidamente sustentado con la prueba que corresponda según la causal alegada.
- 2.-** Ingresada la solicitud de vacancia, el Concejo tiene un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles para pronunciarse en Sesión Extraordinaria.

- 3.- Se corre traslado al Regidor o Alcalde respecto de quien se solicita la vacancia para que realice sus descargos.
- 4.- Una vez formulados los descargos se deriva la solicitud a la Comisión de Asuntos legales para que emita su dictamen.
- 5.- Durante la Sesión Extraordinaria, al cual se convoca al solicitante de la vacancia y al regidor o alcalde respecto de quien se solicita la vacancia, donde se da lectura de la solicitud de vacancia, lectura del descargo presentado por la autoridad respecto de quien se solicita la vacancia. Lectura del Dictamen de la Comisión de Asuntos legales, sustentación a cargo del solicitante de la vacancia, en caso así lo solicite. Formulación oral del descargo correspondiente por parte del regidor sometido al procedimiento de vacancia, en caso así lo solicite y el debate entre los miembros del Concejo.
- 6.- Culminado el debate se procede a la votación, en la cual cada miembro del Concejo será llamado por el Relator para expresar el sentido de su voto con relación a la solicitud de vacancia debiendo para tal efecto responder “A Favor” o “En Contra”. La expresión “A Favor” significa a favor de la vacancia y “En Contra” significa en contra de la vacancia.
- 7.- Para aprobar la vacancia se requiere el voto favorable de los dos tercios del número legal de los miembros del Concejo Municipal, incluyendo al alcalde y sus regidores.
- 8.- El Acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de **recurso de reconsideración**, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo Concejo Municipal. El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de **apelación** y se interpone, a solicitud de parte, ante el Concejo Municipal que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 (quince) días hábiles siguiente. Corresponde al Concejo elevar los actuados en el término de 3 (tres) días hábiles al JNE, que resolverá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad. La resolución del JNE es definitiva y no revisable en otra vía.

2.2.3 FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS REGIDORES

Una de las atribuciones importantes que la ley otorga a los regidores es la de desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal: función que debe manifestarse por su labor de control, evaluación y seguimiento de los planes de proyecto de desarrollo local, del presupuesto participativo anual y de la ejecución de obras, de los servicios públicos locales y la labor de las empresas municipales. Así como el adecuado funcionamiento de las unidades orgánicas administrativas, y la rendición de cuentas.

El artículo 194º de la Constitución Política del Perú, establece que ***la estructura orgánica del gobierno local la conforma el Concejo Municipal, como órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía, como órgano ejecutivo.***

La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 5º última parte precisa que ***el Concejo Municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.*** Asimismo, el artículo 9º inciso 33) establece que ***son atribuciones del Concejo Municipal, fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad,*** y el artículo 10º inciso 4) precisa que ***son atribuciones y obligaciones de los Regidores, desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.***

Queda claro que la **fiscalización** es la **función principal o clave** de un regidor, pues a través de esta se comprueba que la gestión municipal se está desarrollando dentro de la legalidad. Es decir, que los recursos públicos sean destinados a atender las prioridades del desarrollo local y respetando los planes de desarrollo local concertado y otros acuerdos con la población.

Precisemos términos antes de detallar esta función:

- ✓ *La fiscalización:* es un mecanismo de control; se entiende como sinónimo de: inspección, vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y

medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto.

- ✓ *Vigilancia:* Entendemos como vigilancia a la observación del cumplimiento de las políticas, acuerdos, funciones, etc., por parte de las instituciones públicas, sus autoridades y sus funcionarios.
- ✓ *Control:* Supone un poder político capaz de contrapesar el poder del Estado o el de las fuerzas dominantes del mercado, según el caso. El control es necesariamente social, organizado, influyente y proviene de la ciudadanía.

Con estas distinciones, nos queda claro que la fiscalización es una función de un cargo, una entidad u órgano de la estructura del Estado como lo son regidores(as), Concejo Municipal, Oficinas de Control; y en cambio, vigilancia y control corresponden a la ciudadanía, la sociedad civil y sus formas organizativas.

Para el cumplimiento de su función fiscalizadora, el Concejo Municipal cuenta con distintas atribuciones reconocidas por la Ley 27972, a continuación enunciaremos las más relevantes:

- ✓ Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor.
- ✓ Constituir comisiones ordinarias y especiales, conforme a su reglamento.
- ✓ Autorizar al procurador público municipal, para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal; así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local o sus representantes.
- ✓ Solicitar la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.
- ✓ Disponer el cese del gerente municipal cuando exista acto doloso o falta grave.

- ✓ Plantear los conflictos de competencia.
- ✓ Aprobar el reglamento de aplicación de sanciones.
- ✓ Fiscalizar la gestión de los funcionarios de la municipalidad.
- ✓ Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.

Esta última atribución ha venido siendo mal utilizada por alcaldes y regidores, en el sentido que los Regidores solicitan la información correspondiente para cumplir con su rol fiscalizador para evitar los excesos que pudiera cometer el órgano ejecutivo, someten al Concejo Municipal estos pedidos para ser autorizados, y como el Alcalde goza de mayoría concejal, éstos desestiman el pedido. Ante ello, debe quedar claro para el Alcalde que fiscalizar no es obstruir y para los Regidores, fiscalizar no es obstaculizar, toda vez que el Concejo Municipal y la Alcaldía forman parte de una sola estructura orgánica.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el **Exp. N° 007-2003-AI/TC** de fecha 2 de julio 2004, Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Sullana contra el inciso 22) del artículo 9° de la Ley N.° 27972, ha señalado en el noveno fundamento que:

“... aunque efectivamente podría pensarse que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 concede al Concejo Municipal una suerte de facultad discrecional para autorizar y atender los pedidos de información por parte de los regidores que deseen cumplir su rol fiscalizador, y que, en tal sentido, podría entenderse que impide la consolidación de dicho cometido, tal presunción queda virtualmente descartada si se asume que lo que en realidad persigue es canalizar del modo más adecuado la voluntad corporativa por parte del Concejo. Tal consideración, por lo demás, no solamente tiene sustento en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Municipalidades, sino y sobre todo en el artículo 194° de la Constitución Política del Estado, que reconoce en el Concejo Municipal, como ente corporativo, la función de órgano normativo y

fiscalizador. No se trata, por consiguiente, de impedir arbitrariamente que un regidor pueda cumplir su rol fiscalizador, sino de facilitar que, tras una sensata merituación del pedido formulado, pueda el Concejo asumirlo como suyo a fin de efectivizar el mandato Constitucional o, en su caso, descartar aquellas solicitudes que no permitan cumplir dicho cometido”²⁶.

En este sentido, las normas internas de la municipalidad deben establecer disposiciones para que los funcionarios y el personal en general brinden la información y todas las facilidades para el ejercicio de su función. Algunos reglamentos internos incluso permiten el acceso a los ambientes de la municipalidad en horas y días no laborales cuando la situación lo amerite.

Las autoridades y funcionarios municipales tienen la obligación de brindar la información requerida por regidores y regidoras que se encuentren ejerciendo su función de fiscalización.

La función de fiscalización debe manifestarse por **su labor de control, evaluación y seguimiento de los planes y proyectos de desarrollo local, del presupuesto participativo anual y de la ejecución de obras, de los servicios públicos locales y la labor de las empresas municipales**; en general, ejercen funciones de fiscalización sobre el cumplimiento de normas que apruebe el Concejo Municipal. Así como el adecuado funcionamiento de las unidades orgánicas administrativas, además pueden solicitar la rendición de cuentas, reportes periódicos, notas informativas en cada sesión de concejo de cómo se va avanzando con ese presupuesto, entre otros.

²⁶EXP. N.º 007-2003-AI/TC. LIMA, [Ubicado el 24.VI.2016] Obtenido en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00007-2003-AI.html>

2.2.3.1 EJERCICIO DE ESTA FUNCIÓN

Las modalidades a través de las cuales el Concejo Municipal ejerce sus funciones de fiscalización son, por lo general, tres:

- 1) Los regidores y regidoras, directamente en cumplimiento de sus atribuciones.
- 2) Las Comisiones Especiales en los casos específicos para los que fueron designados por el Pleno del Concejo.
- 3) Las Comisiones permanentes de trabajo en cada una de las áreas de su competencia.

El ejercicio de la función de fiscalización implica realizar pedidos de información, investigar, formular recomendaciones y, cuando sea el caso, denunciar irregularidades o la comisión de delitos.

El resultado de la fiscalización que realicen los regidores y las regidoras deberá ser presentado al Despacho de alcaldía, informando al Pleno del Concejo, con las recomendaciones pertinentes, a fin que el alcalde ejecute las acciones que correspondan.

2.2.3.2 FACILIDADES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA

La Municipalidad tiene la obligación de proveer las facilidades correspondientes para el ejercicio de la función fiscalizadora de los regidores y regidoras. Las normas internas de la municipalidad pueden desarrollar la función de fiscalización y establecer de manera más directa, la obligación de la administración municipal de brindar la información que requiera la comisión respectiva y también las organizaciones de vigilancia ciudadana.

Asimismo, en las normas internas de la municipalidad deben establecerse disposiciones para que los funcionarios y el personal en general les brinden la información y todas las facilidades para el ejercicio de su función. Algunos reglamentos internos incluso permiten el acceso a los ambientes de la municipalidad en horas y días no laborales cuando la situación lo

amerite. Las autoridades y funcionarios municipales tienen la obligación de brindar la información requerida por regidores y regidoras que se encuentren ejerciendo su función de fiscalización.

Nótese, finalmente, que en este capítulo se han esbozado las ideas preliminares, útiles y trascendentes de los temas que sustentan esta investigación, afirmando que la función fiscalizadora es una de las funciones claves de los regidores, mediante su ejercicio se busca comprobar que la gestión municipal se desarrolle dentro de la legalidad. Desplegar esta función implica realizar pedidos de información, investigar, formular recomendaciones y, cuando amerite, denunciar irregularidades cometidas dentro del municipio.

CAPÍTULO III

LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Uno de los problemas que enfrentamos globalmente es la corrupción, que no sólo quebranta el normal funcionamiento del Estado, sino que pone en riesgo la efectividad de vivir en democracia. La situación se agrava cuando los principales protagonistas son los funcionarios públicos de cualquiera de los niveles de gobierno.

En los últimos años el Perú ha sido escenario de los más graves hechos de corrupción en su vida republicana, donde funcionarios de alto rango hasta modestos servidores están involucrados en investigaciones o han sido sentenciados por la comisión de delitos contra la Administración Pública.

Lo sucedido en distintos municipios del país, nos recuerda fuertemente la necesidad de participación política de todos, analizar nuestro papel como actores políticos, pues ahora más que nunca, nadie puede ser indiferente a su ejercicio. Los peruanos debemos recordar que *el hombre por naturaleza es un ser social y no puede vivir alejado de sus obligaciones políticas*.

Pero, ¿qué entendemos por corrupción?, ¿cuáles son sus características y dinámicas? Nye, citado por Aldo Panfichi y Mariana Alvarado, considera que la corrupción consiste en “comportamientos que generan desviaciones en los deberes propios de la función pública –asumida por elección o designación– en pos de obtener un beneficio privado –persona, familiar o grupal– o mejoras de estatus”²⁷.

Acorde con esta definición, quienes cometen actos de corrupción son funcionarios públicos²⁸, lo que incluye a todas las personas que trabajan en el aparato público, desde las autoridades electas hasta los funcionarios

²⁷ PANFICHI, Aldo y ALVARADO, Mariana. *Corrupción y Gobernabilidad*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011, p. 14.

²⁸ La Convención Interamericana contra la corrupción en su artículo 1 entiende por “funcionario público”, “oficina gubernamental” o “servidor público”, cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

administrativos. El acto de corrupción consiste en incumplir los deberes propios de su función con el propósito de obtener un beneficio, que no necesariamente debe ser monetario; puede ser político o social, o puede incluso no beneficiar al funcionario mismo, sino a miembros de su grupo.

De Vicente Martínez citando a Garzón Valdés define los actos de corrupción como aquellos que implican, por acción u omisión, la violación de un deber “posicional” o el incumplimiento de una función específica, en un marco de discreción, y con el objeto de obtener algún tipo de beneficio “extraposicional”²⁹. En ese sentido se colige que en todos los actos de corrupción están presentes dos elementos básicos conexos: un funcionario o servidor público que ejerce indebidamente sus funciones, tiene disposición de incumplir su deber, o hacer mal uso de las potestades públicas que el Estado le ha encomendado; y, el lucro indevido o beneficio (sobornos, extorsiones, nepotismo) que puede ser económico, político o de cualquier índole, sea para él, para su familia o terceros.

Se habla de corrupción en el sector público, para caracterizar las malas prácticas en las que se encuentran implicados autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. Malas prácticas que pervierten el sentido de la toma de decisiones en un sistema democrático y afectan la gobernabilidad del país.

La gobernabilidad, es una forma de ejercer el poder por parte de instituciones del Estado, de manera eficaz y legítima, para enfrentar problemas prioritarios de la sociedad. Por lo tanto, implica tanto la capacidad de las instituciones estatales para formular políticas, como la legitimidad de la que gozan estas instituciones. La corrupción transgrede tanto la capacidad como la legitimidad de las instituciones, y dificulta la gobernabilidad del país. Asimismo, la corrupción menoscaba la capacidad de las instituciones volviéndolas ineficientes, desviando esfuerzos y recursos del logro de sus objetivos, e incluso pervirtiendo el sentido de las políticas para favorecer a ciertos grupos. Adicionalmente, la incapacidad de las instituciones afecta a la posibilidad de sancionar actos de corrupción, y facilita su reproducción, permitiendo su impunidad.

²⁹ Cfr. DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *Corrupción, funcionario público y medio ambiente*, Grupo Editorial Ibañez, Bogotá, 2006, p. 24.

Este debilitamiento de la capacidad y la legitimidad de las instituciones, acompañado por la sensación de impunidad y la sucesión de escándalos de corrupción, generan desafección con la democracia. Más aún cuando repetidamente los gobernantes que llegan al poder prometiendo luchar contra la corrupción terminan envueltos en acusaciones y escándalos.

Para contrarrestar este problema, el Grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción INA, propone tener en cuenta cuatro requisitos fundamentales y cuatro lineamientos centrales para la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción³⁰. Los *requisitos* son: el rechazo a la impunidad; la construcción de una alianza político-social contra la corrupción a largo plazo basada en la articulación de intereses; el fortalecimiento del liderazgo público y privado mediante la construcción de la voluntad política y el establecimiento de un coto a la corrupción sistémica.

Los *lineamientos* propuestos son: institucionalizar la lucha contra la corrupción, promover la ética pública, fomentar la transparencia y el rendimiento de cuentas e impulsar la vigilancia ciudadana. La Iniciativa Nacional Anticorrupción está convencida que estos requisitos y lineamientos ejecutados de manera integral producirán menor corrupción y mayor gobernabilidad en nuestro país.

En esta misma línea, el primer obstáculo para la implementación de la política anticorrupción es la falta de una voluntad real de luchar contra la corrupción. En lo que respecta a funcionarios públicos, se han detectado dos factores que intervienen en su posible falta de apoyo a las reformas anticorrupción. A saber:

El primero es *la resistencia y dificultad para adaptarse a los cambios*, sobre todo cuando la capacitación que reciben es insuficiente o inexistente para luchar cotidianamente contra la corrupción. La ausencia de incentivos también contribuye a esta problemática.

³⁰ El éxito de la lucha anticorrupción sólo es posible si se cumple con asegurar cuatro condiciones políticas y sociales que comprometen sobre todo a los gobiernos, pero también a las instituciones de la sociedad civil y a los ciudadanos como individuos. Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción. Iniciativa Nacional Anticorrupción –Ministerio de Justicia. Lima, 2001, p. 14.

El segundo, es que *algunos funcionarios pueden ser reticentes a realizar o aceptar cambios en una situación que los favorece o que incluso puede haberles permitido acceder a su puesto laboral*. Sin embargo, el papel y compromiso de los funcionarios públicos es fundamental, ya que ellos son los responsables de diseñar e implementar las políticas.

Otro obstáculo por tomar en cuenta es la desconfianza ciudadana hacia todo intento de lucha contra la corrupción, dadas las experiencias pasadas en las que se ha hecho anuncios y promesas que no se han cumplido. Esta desconfianza, acompañada por la percepción general de una creciente corrupción, produce frustración e impaciencia que pueden debilitar el proceso de maduración en la implementación de la nueva política.

3.1. ACTOS DE CORRUPCIÓN DE ALCALDES

El país vive momentos difíciles, a diario los medios de comunicación informan los actos ilícitos y de corrupción en los que están inmersos las autoridades, desde Alcaldes hasta Presidentes de la República.

El caso Odebrecht continúa sacudiendo a la política peruana, el daño generado al presupuesto público se estima en dos mil millones de soles, y entre los implicados hay tres expresidentes. Alejandro Toledo tiene orden de captura, Ollanta Humala se encuentra con prisión preventiva por haber recibido dinero de la constructora para financiar su campaña y Alan García es investigado y sus iniciales, según una versión periodística, aparecen en la agenda del expresidente de la empresa. Junto a ellos hay funcionarios y un gobernador regional, que ya están en prisión.

Añadido a ello, alcaldes y ex alcaldes provinciales y distritales de todo el país están investigados, procesados o sentenciados. En lo que va del 2017, más de 20 alcaldes y ex alcaldes provinciales y distritales afrontan procesos o han sido sentenciados por delitos de corrupción en sus gestiones.

3.1.1. CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN MUNICIPAL

En la ciudad de Chiclayo, tenemos un caso emblemático de **corrupción municipal, la organización criminal “Los limpios de la corrupción”** integrada por funcionarios de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, liderada por el ex alcalde Roberto Torres Gonzales (2007-2014), quienes se enriquecieron a partir del control del municipio Chiclayano, durante los últimos ocho años de gobierno municipal.

Todos los funcionarios municipales se enriquecieron a costas del pueblo chiclayano. Según las investigaciones, manejaban hasta cinco formas de operar, la principal era entregar de manera fraccionada los contratos de bienes y servicios, evitando convocar a licitación pública. Los contratos se adjudicaban a personas que previamente pagaban un diezmo, lo mismo con las grandes obras de construcción que eran adjudicadas a empresas o consorcios que previamente pagaban un 10% o más del valor total del contrato. Captaban dinero del pago de tributos y licencias que no se registraban como ingresos municipales³¹.

Según una publicación del Diario El Trome³², como parte de las diligencias de investigación los Fiscales acompañados de Policías especializados, intervinieron las oficinas de la Municipalidad Provincial. Ingresaron a las oficinas administrativas, revisaron las computadoras y recogieron documentos que servirán para afianzar las investigaciones de los presuntos actos de corrupción en el que estarían involucrados los funcionarios ediles. Fueron inspeccionadas las oficinas de la Gerencia General, Tesorería y Contabilidad del Servicio de Administración Tributaria de Chiclayo (SATC); la Sociedad de Beneficencia, Epsel, las Gerencias de Urbanismo, Infraestructura, Desarrollo Vial y Transporte. Entre los casos que afronta el ex burgomaestre se señalan los siguientes:

³¹ Caso Beto Torres: “los limpios de la corrupción” cobraban coimas del 10%. Diario La República. Ubicado el [22.10.14] Obtenido en <http://www.larepublica.pe/09-10-2014/caso-roberto-torres-los-limpios-de-la-corrupcion-cobran-coimas-de-10>

³² Chiclayo: implicados en red de corrupción de Roberto Torres Gonzales continuarán recluidos. Diario El Trome. Ubicado el [22.10.14] Obtenido en <http://trome.pe/actualidad/chiclayo-supuestos-implicados-red-corrupcion-roberto-torres-gonzales-continuaran-recluidos-2025131>

Conforme al **Expediente N° 3576-2011** del Sexto Juzgado de Investigación Preparatoria, a la otrora autoridad edil, al ex gerente municipal Misael Delgado, a la proveedora Ruth Zúñiga, desde el 24 de agosto del 2011 se les investiga por la compra fraccionada de combustible, hecho que habría beneficiado a algunas empresas a pesar que no estarían inscritas en el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Los delitos imputados son colusión y peculado.

Asimismo con el **Expediente 6176-2010** del Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria a Torres se le investiga por el delito de cohecho pasivo y cohecho específico por supuestamente recibir una “coima” de 4 mil dólares para declarar fundado el recurso de apelación a fin que el consorcio Súper Control supervise una obra de saneamiento.

En el Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria se ventila un caso más contra Torres por un concurso de delitos (colusión, peculado), específicamente por **las fallas técnicas en la obra de mejoramiento vial en la calle Alva Díaz**, en la urbanización Las Brisas – Chiclayo.

La Procuraduría Anticorrupción apeló el archivo a la investigación por el ilícito de peculado entablado debido a **las publicaciones en medios de comunicación en defensa del alcalde cuando fue procesado por el delito de peculado de uso**. Fue la titular de este órgano jurisdiccional, Yolanda Gil, quien dispuso el sobreseimiento. El ex gerente de Relaciones Públicas, Carlos Santa Cruz, está comprendido en el caso.

Otra investigación agrupa varias obras de pavimentación ejecutadas por administración directa por el Foro APEC, pues al poco tiempo presentaron fallas en el proceso estructural.

Son 29 imputados por los ilícitos de colusión agravada, peculado doloso, asociación ilícita. La Segunda Fiscalía Penal ha solicitado 30 años de pena privativa en el Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria contra Roberto Torres.

Las presuntas irregularidades técnicas y económicas en la obra de saneamiento del casco central dieron lugar a la investigación contra Roberto Torres, el ex

gerente general de la comuna Misael Delgado y el supervisor de los trabajos José Cajo Ramírez por el ilícito de peculado.

Cabe señalar que los ilícitos de corrupción de funcionarios están comprendidos desde el **artículo 382 al 401 del Código Penal** y son cometidos por servidores del Estado. Entre ellos figura colusión, patrocinio ilegal, peculado de uso, peculado por apropiación, peculado por utilización y peculado culposos.

En la ciudad de Jaén, tenemos un **caso emblemático de corrupción cuyo protagonista es el ex alcalde Provincial Gilmer Fernández Rojas**, vacado del cargo por haber incurrido en la causal de vacancia consagrada en el artículo 22° numeral 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

A través de la Resolución N° 220-2014 de fecha 19 de mayo 2014, el Jurado Nacional de Elecciones resolvió declarar *“FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Marco Luis Espinoza Quiroz, y REVOCAR el acuerdo de Concejo adoptado en sesión extraordinaria de concejo, de fecha 2 de diciembre 2013, que rechazó la solicitud de declaratoria de vacancia del mencionado alcalde y REFORMÁNDOLO, declara fundada la solicitud de vacancia presentada contra Gilmer Fernández Rojas por la **causal prevista en el artículo 22° numeral 9, concordado con el artículo 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades**”*.

El alcalde de Jaén, es responsable al otorgar el Título de Propiedad N° 055-2012-MPJ, de fecha 7 de enero de 2012, a favor de la señora Audencia Villanueva Santa Cruz, a través del que se le transfiere un lote de más de 500 m² de propiedad del municipio y ¿por qué responsabilidad? pues porque no se aprobó esa transferencia en una sesión de concejo.

Pero sobre todo porque esos terrenos estaban destinados para las familias afectadas por la construcción de la avenida “A”, y resulta que la favorecida Audencia Villanueva, no era afectada por la construcción de esa gran vía, por tanto no debía recibir ninguna transferencia de terreno.

Una vez recibido el terreno, la señora Villanueva vendió el terreno a Edilberto Lozano – presuntamente gran amigo del alcalde provincial de Jaén, Ing. Gilmer Fernández Rojas – y a su esposa Ofelia Aguilar Díaz; lo que hace presumir que

la señora Audencia Villanueva, se habría prestado para beneficiar al amigo del alcalde y a éste último, cumpliendo el rol de testaferro.

El 9 de mayo de 2013, el abogado y ciudadano jaeno Marco Luis Espinoza Quiroz solicitó la vacancia de Gilmer Ananías Fernández Rojas, alcalde de la Municipalidad Provincial de Jaén, por considerarlo incurso en la causal prevista en el artículo 22, numeral 9, concordado con el artículo 63, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, relativa a restricciones en la contratación.

✓ **Descargos del Alcalde Gilmer Fernández Rojas**

El 22 de mayo de 2013, según da cuenta la resolución, el alcalde Gilmer Ananías Fernández Rojas presentó sus descargos, señalando que “con el contrato privado de compraventa, de fecha 27 de mayo de 1998, que presentó Audencia Villanueva Santa Cruz con su solicitud de reubicación, se acreditó que tenía la condición de propietaria de un predio rústico de aproximadamente 500 m², en la expansión urbana del sector Montegrande de Jaén, el cual se encontraba en la zona afectada por la apertura de la avenida “A”, y en consecuencia, su solicitud se encontraba amparada por el Acuerdo de Concejo N.º 198-2011-CPJ/SO”.

Previamente a la emisión del Título de propiedad N° 055-2012- MPJ, se emitió el Oficio N° 192-2011-MPJ/GDUR/SGCUC de fecha 18 de noviembre de 2012 expedido por la subgerencia de Control Urbano y Catastro, y el Informe Legal N° 462-2011-MPJ/OAL, del 23 de noviembre de 2011 expedido por la Oficina de Asesoría Jurídica, que opinan favorablemente sobre el pedido de reubicación presentado por Audencia Villanueva Santa Cruz; por lo tanto, este requisito, previsto en el Acuerdo de Concejo N.º 198-2011-CPJ/SO, también fue cumplido.

El Acuerdo de Concejo N.º 198-2011-CPJ/SO aprobó la reubicación vía compensación, permuta, pago de justiprecio u otra modalidad a los propietarios afectados, por lo que no era necesario ni legal que se sometiera nuevamente a la aprobación del concejo municipal. Que el hecho de que Audencia Villanueva Santa Cruz haya vendido el predio adjudicado por la municipalidad provincial a Edilberto Lozano Ruiz no significa que haya actuado como testaferro de este último.

✓ **Sesión de concejo y apelación del solicitante**

En sesión extraordinaria del 3 de junio de 2013, el concejo municipal acordó, por mayoría, declarar improcedente la solicitud de declaratoria de vacancia presentada contra el alcalde Gílder Ananías Fernández Rojas. Dicha decisión se plasmó en el Acuerdo de Concejo N.º 076-2013-CPJ/SE, del 21 de junio de 2013.

El 18 de junio de 2013, Marco Luis Espinoza Quiroz interpuso recurso de apelación en contra del Acuerdo de Concejo N.º 076-2013-CPJ/. Además de reiterar los argumentos expuestos en su solicitud de vacancia.

✓ **La consideración del JNE para la vacancia**

El Jurado Nacional de Elecciones, revisó la documentación que compone el expediente de solicitud de vacancia, y determina que se aprecia que la transferencia de propiedad dispuesta por el alcalde Gílder Ananías Fernández Rojas a favor de Audencia Villanueva Santa Cruz tuvo como sustento el Acuerdo de Concejo N.º 198-2011-CPJ/SO, de fecha 19 de octubre de 2011.

“Acuerdo N.º 198-2011-CPJ/SO.- El Concejo municipal, por unanimidad, acuerda:

Efectuar la reubicación vía compensación, permuta, pago de justiprecio u otra modalidad, a ciudadanos que acrediten ser propietarios de bien(es) inmueble(s) ubicados en el área ocupada por la Avenida “A”, previa evaluación de las áreas por la Subgerencia de Control Urbano y Catastro - GDUR y Asesoría Legal, en concordancia con el Memorando N.º 022-2011-MPJ/A y lo dispuesto en el Art. 49º, Capítulo VII (obras de carácter regional o provincial), Norma GH.020, Título II, Habilitaciones Urbanas, del Reglamento Nacional de Edificaciones. Y concluidos los procesos, deberá informarse al concejo municipal”.

Como se observa, la decisión del Concejo Provincial de Jaén fue que tenía que informársele de los procesos de evaluación llevados a cabo por la subgerencia

de Control Urbano y Catastro - GDUR, y Asesoría Legal, decisión a todas luces legítima e indispensable, conforme a lo estipulado en el artículo 9 numeral 33, de la Ley 27972, artículo que faculta a dicho colegiado municipal a fiscalizar la gestión de los funcionarios municipales, mientras que el artículo 59 de la misma ley establece que la transferencia de bienes municipales requiere de acuerdo de concejo.

Sin embargo, el alcalde Gilmer Fernández Rojas ignoró el mandato dictado por el concejo municipal, y contando únicamente con los informes emitidos por funcionarios que de él dependían –en tanto máxima autoridad administrativa de la Municipalidad Provincial de Jaén– dispuso adjudicar un lote de terreno de propiedad de su representada a favor de Audencia Villanueva Santa Cruz³³.

Los casos emblemáticos descritos evidencian un claro aprovechamiento del cargo de Alcalde, autoridades que utilizan su investidura para realizar contrataciones fraudulentas, transferencias ilegales, comercializar con bienes del estado, llenarse los bolsillos con dinero de la corrupción, recibir coimas por obras que se supone deben ser en beneficio de la población que los eligió y beneficiar a terceros en las licitaciones de obras y servicios públicos municipales.

En el caso del Alcalde Roberto Torres, los contratos de las grandes obras de construcción se adjudicaban a personas que previamente pagaban un diezmo, equivalente al 10% o más según el valor total del contrato; y en el caso del ex burgomaestre Gilmer Fernández Rojas, adjudicó, a favor de Audencia Villanueva Santa Cruz, un terreno de 514, 09 m² de propiedad de la comuna jaena con la finalidad de que posteriormente sea transferido a su amigo Edilberto Lozano Ruiz, sin contar con el correspondiente acuerdo de concejo.

Viendo esa realidad resulta interesante la modificación que se plantea. Pues consideramos que de haber existido las causales de vacancia que se sugiere incorporar estos actos de corrupción no se habrían cometido.

³³ Cfr. Vacan a alcalde Provincial de Jaén, Gilmer Fernández Rojas. Radio Marañón 2014 [Ubicado el 13.VII.2016], Obtenido en www.radiomaranon.org.pe/index.php

Los regidores relegan su obligación de vigilar la legalidad de las contrataciones, nombramientos y designaciones municipales, y consecuentemente, denunciar aquellos actos administrativos que se opongan al ordenamiento jurídico. En otras palabras, no cumplen su obligación de ***desempeñar funciones de fiscalización de la gestión Municipal***, permitiendo con su actuar pasivo que la municipalidad se convierta en un caldo de cultivo para la comisión de actos delictivos.

3.2. ACTOS DE CORRUPCIÓN DE REGIDORES

El problema que tendrían que enfrentar los regidores elegidos es el de la corrupción. Sin embargo, los fiscalizadores hablan de la corrupción como un tema vago o simple, y cuando están en campaña proponen su candidatura como una alternativa, sin plantear cómo van a hacer o qué medidas tomarán una vez elegidos. Se ha comprobado que además de un cambio de personas, se trata de fortalecer las instituciones, de trabajar para cerrarle el paso al aprovechamiento del poder.

Frente a la realidad imperante en el país, a los candidatos al Concejo municipal y a los concejales elegidos, surgen las interrogantes, ¿qué tipo de fiscalización proponen? ¿Cómo se deben rendir cuentas? ¿Cuánto poder se le debe dar a la minoría para fiscalizar? ¿Cómo puede la ciudadanía controlar al funcionario negligente? Resulta imprescindible que nos digan cómo van a enfrentar el problema de la corrupción. No es relevante que nos digan que ellos no son corruptos, sino qué van a hacer al respecto³⁴.

3.2.1. CASOS EMBLEMÁTICOS DE CORRUPCIÓN MUNICIPAL

Con 35 votos a favor y cuatro en contra, el **Concejo Metropolitano de Lima** decidió vacar a los regidores Cayo Tito Quillas y Luis Valer Coronado, representantes de Fuerza Social.

Tito y Valer fueron denunciados, en octubre de 2012, por *estafar a empresarios transportistas con la venta de buses chinos, por tratar de beneficiar a sus*

³⁴ Cfr. SALAZAR, Federico. El Primer problema Nacional. El Comercio, 2014. Ubicado el [13.VII.2016] Obtenido en <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/primer-problema-nacional-federico-salazar-283498>

*familiares en los concursos públicos de rutas viales y por promocionar un programa de vivienda que no estaba autorizado ni aprobado por la Municipalidad de Lima*³⁵.

La Comisión Especial de la Municipalidad de Lima, que investigó a los regidores oficialistas, recomendó al Concejo Metropolitano declarar la vacancia de ambos funcionarios ediles por faltar al Código de Ética de la Función Pública y por usurpar funciones en actos relacionados con asuntos de vivienda y transporte. Edgardo del Pomar, regidor del PPC y presidente de la comisión que investigó el tema, afirmó que estaba probada la participación de Valer y Tito en los hechos mencionados y que no se puede permitir actos de corrupción en el municipio.

En el **norte**, los regidores de la actual gestión en la Municipalidad Provincial de Chiclayo, al igual que los 15 anteriores concejales de la gestión del ex alcalde Roberto Torres Gonzales y algunos otros funcionarios y ex funcionarios más aparecen en una relación de 65 personas en calidad de “participantes” dentro de una carpeta de control emitida por la Contraloría.

Esto tras el examen especial que el órgano de contralor practicó al ex Servicio de Administración Tributaria de Chiclayo (Satch), *por la aprobación de ordenanzas municipales que permitieron la prescripción y condonación de deudas tributarias y no tributarias de 65 mil 412 contribuyentes*, lo que generó que este municipio dejara de recaudar 57 millones 456 mil 31 soles.

Aunado a ello, se tiene que tanto en el ejercicio municipal del ex alcalde Roberto Torres junto con el pleno de su concejo de aquel entonces, así como el actual gobierno municipal de David Cornejo Chinguel, con igual número de regidores (15) autorizaron en su momento, ordenanzas municipales que aprobaban este tipo de beneficios³⁶.

Por cuyos actos dichos regidores se encuentran siendo investigados por el delito de omisión de actos funcionales, por la Fiscalía Penal de Chiclayo.

³⁵ Regidores Corruptos. Blog Pucp. Ubicado el [05.VIII.2017] Obtenido en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/victornomberto/2013/02/02/regidores-corruptos/>

³⁶ Cfr. Chiclayo: fiscalía determinará si regidores de MPCH cometieron delito en caso de S/.57 millones. Diario Correo, 2016. Ubicado el [10.VII.2016] Obtenido en <http://diariocorreo.pe/edicion/lambayeque/chiclayo-fiscalia-determinara-si-regidores-de-mpch-cometieron-delito-en-caso-de-s-57-millones-682143/>

En el examen especial la Contraloría expone como hechos evidenciados las solicitudes de prescripción de deudas tributarias y no tributarias correspondientes al periodo 1999 al 2014, declaradas fundadas debido a la no emisión de valores tributarios que exijan el pago de la deuda correspondiente a 302 contribuyentes, así como al no haberse iniciado cobranza coactiva alguna; *ha generado la no recaudación de 4 millones 4 mil 840.05 soles.*

Asimismo, las obligaciones tributarias correspondientes del 2002 al 2008, cuya prescripción automática fue iniciada por 3 mil 394 deudores tributarios, generó la no recaudación de 3 millones 528 mil 965.30 soles.

Por último la investigación también comprende que, durante el periodo de 2012 al 2015, el SATCH y la MPCH tramitó y aprobó, respectivamente, la condonación de infracciones de tránsito vigentes y aquellas cuyo pago ya no era exigible, correspondiente a 56 mil 375 infractores (2013- 2014), aun cuando dicha facultad no es competencia del gobierno local *generando la no recaudación de 30 millones 120 mil 483.82 soles.*

Si los regidores que integraron el Concejo Municipal de Lima, de Chiclayo y de Jaén hubieran ejercido a cabalidad su función fiscalizadora, estas situaciones no hubieran ocurrido. El rol del regidor no es ser cortejo de la gestión municipal, tampoco es obstaculizar la propia gestión, su rol es de fiscalizar para evitar los excesos que pudiera cometer el órgano ejecutivo, en este rol fiscalizador se encuentran inmersos el conjunto de regidores sea de mayoría o minoría, porque para ello han sido elegidos, toda vez que el gobierno local administra bienes públicos y estos pertenecen a la comunidad siendo los Regidores los encargados de velar por el cumplimiento de los dispositivos legales y el buen manejo de los recursos públicos.

Por estas razones, consideramos imperante la necesidad de modernizar la Ley 27972, cuyos dispositivos legales deben estar acorde con la realidad que vive el país y la corrupción enquistada en los gobiernos locales.

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LA LEY 27972: EFICACIA DE LAS CAUSALES DE VACANCIA

4.1. MODIFICACIÓN DE LA LEY 27972 - LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES REFERIDA A LA AMPLIACIÓN DE LAS CAUSALES DE VACANCIA

La Constitución de 1856, promulgada por Ramón Castilla, creó de manera expresa las Municipalidades en el Perú³⁷, reguladas en su título XV denominado “Municipalidades”. Y de conformidad con el sistema adoptado, el 29 de noviembre de 1856 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades de la República Peruana, expidiendo el Libertador Ramón Castilla Presidente Provisorio de la República la Ley Transitoria s/n de fecha 02 de Enero de 1857 mediante la cual crea las primeras Municipalidades del país, tanto Distritales como Provinciales.

El fortalecimiento de las municipalidades, son parte de la agenda política; como reconocimiento de que los pueblos están llamados a jugar un papel clave en la producción de la riqueza económica y cohesión social.

La Ley Orgánica de Municipalidades que rige actualmente, Ley N° 27972 fue publicada el 27 de mayo del 2003³⁸, nació sobre la base de la Constitución de 1993. Esta ley establece, entre otros, normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades.

³⁷ En su título XV Municipalidades, artículo 114° señala “Habrá Municipalidades organizadas conforme a la ley en todos los lugares que esta designe”.

³⁸ La Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, generó el impulso del actual proceso de descentralización que vive el país, tornó necesario la implementación de un nuevo marco normativo que regule las actividades de las entidades del sector público, por lo que en su Segunda Disposición Transitoria, dispone que se dicte una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; una Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; una **nueva Ley Orgánica de Municipalidades**; una Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y una Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones; siendo dentro de este marco que se debate, aprueba, promulga la actual Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades. Cfr. AMPE. Asociación de Municipalidades del Perú. Proyecto de Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. [Ubicado el 15. XI. 2014] Obtenido en http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/PL_LOM.pdf

Estando a catorce años de la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, la experiencia obtenida en estos años, los cambios sociales que ha vivido el país, la bonanza económica, nos indican que es necesario realizar ciertas modificaciones que permitan perfeccionarla, contemporizar su contenido con los cambios que se han dado en los últimos años, a efectos de convertirla en un eficaz instrumento de gestión. Y es que la norma municipal ha sido rebasada por la realidad imperante en el país, realidad que nos sugiere hasta dónde puede llegar la corrupción sin fiscalización, y nos impulsa a analizar el contenido de las normas y su efectividad en la práctica.

4.1.1. LAS CAUSALES DE VACANCIA ESTIPULADAS EN LA LEY 27972 - LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, si la autoridad ha incurrido en alguna de las causales establecidas en el artículo 22º de la Ley Orgánica de Municipalidades, y el artículo 63º del mismo cuerpo legal, y el que solicita la vacancia cumple con presentar la documentación probatoria requerida por cada una de las causales.

El cargo de alcalde o regidor del gobierno local vaca por las causales siguientes:

- 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 (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).

6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. Es decir, condena sobre la cual no se puede plantear ningún recurso.
7. Inconurrencia 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 ejercer funciones ejecutivas o administrativas.
10. Por ejercer cargos ejecutivos o administrativos sean de carrera o de confianza.
11. Por ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción
12. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley:
Por contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia.
13. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

A continuación describiremos cada una de las causales, realizando una separación en causales estipuladas para alcaldes y para regidores.

4.1.1.1. CAUSALES DE VACANCIA ESTIPULADAS PARA ALCALDES:

- a. **Muerte:** Esta es la causal cuyo trámite es el más simple, pues además de los requisitos formales que se exigen para todos los casos, se necesita únicamente probar el fallecimiento de la autoridad, con la correspondiente Partida de defunción o su copia certificada. Para declarar la vacancia por esta causal, no se requiere mayor tramitación, el Jurado Nacional de Elecciones ha declarado la vacancia de oficio sin pronunciamiento previo del Concejo Municipal, toda vez que estamos frente a una causal que no requiere de análisis ni discusión, sino sólo la demostración fehaciente que la autoridad ha fallecido.

- b. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular:** En esta causal se produce un supuesto de incompatibilidad, esto es, no existe la posibilidad en la que el candidato tenga la oportunidad de optar entre ejercer uno u otro cargo, sino que el efecto inmediato, ante este supuesto, es la configuración de la causal que puede ocasionar la vacancia en el cargo³⁹, pues se anula el elemento voluntad.

Para VELEZMORO "...dicha causal supone necesariamente que la asunción de dicho cargo sea posterior a la de aquel –entiéndase cargo– respecto del cual se pide que se declare su vacancia. Asimismo, otro elemento que debe concurrir es que se accede a dicho nuevo cargo a través de un proceso electoral. Dicho en otras palabras (...) resulta indispensable que la autoridad sometida al proceso de declaratoria de vacancia haya participado como candidato en un proceso electoral durante el periodo del mandato representativo, y haya resultado electa y proclamada en el nuevo cargo"⁴⁰.

- c. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones:** El Jurado Nacional de Elecciones ha establecido que en el caso de funcionarios municipales, entre los que se encuentran los alcaldes, la incapacidad permanente, física o mental para el desempeño de la función pública se acreditará mediante pronunciamiento emitido por una Junta médica, conforme a lo señalado en el Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

En esta causal se distinguen dos cuestiones que es de interés determinar:

- i. Las características que debe reunir el documento o el procedimiento que establece la existencia de este tipo de impedimento; y

³⁹Cfr. FALCONI GALVEZ, Juan. "La vacancia de autoridades elegidas democráticamente. Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento", Revista Electrónica Centro de Estudios de Derecho Municipal [ubicado el 20.VIII.2015] Obtenido en www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/la_vacancia_de_autoridades_elegidas_democraticamente_dr_falconi.pdf

⁴⁰ VELEZMORO, Fernando. "Revocatoria, vacancia y suspensión de Autoridades. Una aproximación a la revocatoria del mandato, la vacancia y la suspensión de autoridades regionales y municipales en el Perú", Acción Electoral, N° 1, enero 2012, 200.

- ii. Hasta qué punto puede considerarse que una enfermedad o un impedimento físico imposibilita un normal desempeño de funciones.

Cuestiones que se resuelven con la expedición del certificado de salud expedido por el organismo competente, que sería el Ministerio de Salud.

d. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal:

Según el artículo 33° del Código Civil, el domicilio lo constituye la residencia habitual de la persona en un lugar. No obstante, dicha regla no impide que una persona pueda tener más de un domicilio; esto en el escenario si vive alternativamente o tiene ocupaciones habituales en varios lugares, supuesto en el que se considera domiciliada en cualquiera de ellos, en concordancia con el artículo 35° del mismo Código que **restringe la noción de domicilio a la de residencia u ocupación habitual.**

Por su parte el inciso 5 del artículo 22° de la Ley Orgánica de Municipalidades habilita a quienes desempeñen el cargo de alcalde o regidor puedan mantener más de un domicilio, bajo la condición ineludible que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial en la cual ejerce su cargo.

Asimismo, la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, regula en su artículo 6° los requisitos para ser inscrito como candidato o regidor, entre los cuales se admite la constitución de domicilios múltiples, sin que exista por ello impedimento alguno para postular por cualquiera, si se cumple con demostrar la continuidad de dos años. En consecuencia, dicho requisito será cumplido si se demuestra que se ha tenido un domicilio en el distrito al que se postula, según lo registrado en el padrón electoral con una anterioridad no menor a dos años, y sin necesidad de demostrar la residencia efectiva⁴¹.

⁴¹ Cfr. FLORES TORREJÓN, Edwin. *La determinación del domicilio para la inscripción de candidaturas a elecciones municipales: la aplicación del domicilio múltiple*, [Ubicado el 10.VII.2016]. Obtenido en http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/LA_DETERMINACION_DEL_DOMICILIO_PARA_LA_INSCRIPCION_DE_CANDIDATURAS_A_ELECCIONES MUNICIPALES.pdf

En ese marco, el documento Nacional de Identidad constituye un medio de prueba privilegiado para acreditar el domicilio, pues no requiere de prueba instrumental adicional para verificar este requisito. Al contrario, es recién ante la inexistencia de consignación domiciliaria del DNI en la circunscripción electoral por la que se postula cuando se hace necesaria la acreditación a través de medios de prueba adicionales.

El cambio de domicilio fuera de la jurisdicción produce la vacancia, no considerándose como tal el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial. Para MALLAP RIVERA, el inciso merece un ajuste, con respecto a la residencia efectiva de las autoridades dentro de la jurisdicción, lo que debe ser un requisito sine qua non durante el ejercicio del cargo; porque el doble domicilio muchas veces permite ejercer a quien en realidad ya no vive dentro de una jurisdicción determinada, lo que acarrea una crisis de representación y problemas de gestión⁴².

En el Expediente N° J-2015-000109-A01 el Jurado Nacional de Elecciones ha realizado precisiones sobre esta causal:

“Conforme a lo establecido en la Resolución N°210-2009-JNE, se debe señalar que, para efectos de la causal invocada, esta se circunscribe al ámbito de la provincia o distrito específico en que el regidor desempeña sus funciones, referida al mismo ente edil, o empresa municipal o de nivel municipal de su jurisdicción (...) pues, de estimarse lo contrario, el impedimento planteado en el artículo 11 de la LOM no permitiría que quienes ejercen funciones de regidores en el Concejo Provincial de Trujillo puedan ejercer, simultáneamente, cargos en la circunscripción del distrito de Huanchaco, o viceversa”⁴³

⁴² MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen normativo Municipal. Comentarios artículo por artículo a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Bases de la Descentralización*, Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2013, p. 154.

⁴³ Resolución del 12 de mayo 2015 [Expediente Número J-2015-000109-A01] Fundamento 10.

A mi parecer, el domicilio se acredita con la verificación del ubigeo⁴⁴ (departamento, provincia y/o distrito) señalado en el DNI del regidor, siendo que en caso de multiplicidad de domicilios, uno constituido por aquel señalado en el DNI y otros por los lugares en donde vive alternativamente o tiene ocupaciones habituales, se demuestre que uno de los domicilios esté ubicado en el distrito o provincia donde desempeña sus funciones, así como que las actividades que realice se encuentren dentro de dicha jurisdicción para evitar problemas de gestión.

- e. Condena consentida o ejecutoriada por el delito doloso con pena privativa de la libertad:** En lo que atañe a los alcances de esta causal, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de la emisión de las Resoluciones N° 0572-2011-JNE y 0651-2011-JNE, estableció que se configura esta causal *cuando se verifica la existencia de una condena con pena privativa de la libertad por el delito doloso durante la vigencia del mandato de una autoridad edil*, es decir, que en algún momento hayan confluído tanto la vigencia de la condena penal como el ejercicio del cargo de alcalde o regidor. Así también, se estableció que se encontrará inmersa en causal de vacancia aquella autoridad sobre la que haya recaído sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada con prescindencia de que con posterioridad haya sido declarada rehabilitada.

PINEDA comenta esta causal, señalando “cuando la Ley Orgánica de Municipalidades señala que la condena por delito doloso es causal de vacancia de alcaldes y regidores no puede sino entenderse que se trata de una sentencia firme, es decir, no susceptible de ser revisada por instancia superior alguna. Por ello, si el JNE declara la vacancia del cargo de alcalde provincial, en razón de la existencia de condena penal por comisión de delito doloso, a pesar de tener conocimiento que se encontraba en trámite ante la Corte Suprema el recurso de queja por la denegatoria de la recusación del magistrado sentenciador, se viola los derechos fundamentales a la presunción de inocencia, a la participación

⁴⁴Siglas oficiales para Código de Ubicación Geográfica, que usa el INEI para codificar las circunscripciones territoriales del Perú.

política y a ser elegido. Por tanto, la resolución de vacancia deviene en nula”⁴⁵.

El Tribunal del Jurado Nacional de Elecciones, en el Expediente N° J-2015-00047, se ha pronunciado respecto a esta causal:

“En ese sentido, corresponde recordar que, con respecto a la causal contemplada en el artículo 22°, numeral 6 de la LOM, este Supremo Tribunal Electoral ha tenido la oportunidad de establecer que esta se configura cuando se verifica la existencia de una condena con pena privativa de la libertad por delito doloso durante la vigencia del mandato de una autoridad edil, es decir, que en algún momento hayan confluído tanto la vigencia de la condena penal con la condición del cargo de alcalde o regidor, independientemente de que la pena privativa de la libertad sea efectiva o suspendida”

*“Teniendo en cuenta ello y considerando que se ha constatado que la regidora Rosa María Cana Cana tiene sentencia condenatoria firme por el delito doloso con pena privativa de la libertad, la cual abarca el periodo municipal 2015-2018, para el cual fue elegida, resulta ajustado a derecho que el Concejo Distrital de Saylla haya declarado su vacancia en el cargo, por ende, corresponde aprobar la presente solicitud de convocatoria de candidato no proclamado y dejar sin efecto la credencial que le fue otorgada a la aludida autoridad municipal”*⁴⁶

El propósito del legislador al crear esta norma fue establecer como causal de vacancia supuestos en los cuales quien ejerce el cargo de autoridad municipal, ve disminuida su legitimidad frente a la sociedad que corresponde gobernar. En concordancia, con ello, la Constitución Política del Perú en su artículo 33° señala: se suspende el ejercicio de la ciudadanía por sentencia con pena privativa de la libertad, donde la

⁴⁵PINEDA FIDEL, Marino. *Jurisprudencia para la actividad Municipal*, Lima, Ediciones Gubernamentales, 2013, p.192.

⁴⁶ Resolución del 23 de marzo 2015 [Expediente Número J-2015-00047] Fundamentos 3 y 5.

autoridad municipal pierde una de las condiciones para ejercer el cargo, la ciudadanía.

- f. Inconcurencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses:** En esta causal se trata de evitar la falta de dirección del Concejo Municipal. Para que las inasistencias de los miembros del concejo municipal a las sesiones ordinarias se encuentren justificadas y no se configuren como causal de vacancia, la mencionada autoridad municipal debe acreditar debidamente la causa específica a la concurrencia de una actividad paralela que determine la imposibilidad de asistir a las sesiones de concejo.

Por otro lado, si bien el artículo 22° numeral 7 de la Ley Orgánica de Municipalidades regula la causal de vacancia del cargo de alcalde o regidor por inconcurencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses; sin embargo, de una interpretación sistemática de los artículos 13 y 22 de la LOM, podemos concluir que también debe considerarse dentro del supuesto de hecho contenido en la citada causal, la inasistencia injustificada a sesiones extraordinarias de concejo.

- g. Nepotismo:** Lo que se procura con la tipificación del nepotismo como causal de declaratoria de vacancia, es evitar o sancionar el aprovechamiento indebido del poder para beneficiar a los parientes de la autoridad, beneficio que no se circunscribe a la experiencia que provee un trabajo, sino que está fundamentalmente dirigido a evitar el menoscabo del patrimonio municipal. Dicho en otras palabras, se quiere evitar que un pariente de la autoridad sea retribuida por sus servicios con dinero que constituye patrimonio municipal o está destinado al cumplimiento de los fines y deberes del gobierno regional.

En cuanto al análisis de la causal de vacancia establecida en el inciso 8 del artículo 22° de la LOM, este Supremo Tribunal Electoral ha establecido que la misma se configura cuando concurren los siguientes **elementos**⁴⁷:

- i. La verificación del vínculo conyugal o del parentesco, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, entre el trabajador y la autoridad cuestionada.
- ii. Que el familiar haya sido contratado, nombrado o designado para desempeñar una labor o función en el ámbito municipal.
- iii. Que la autoridad edil haya realizado la contratación, nombramiento, designación o ejercido injerencia con la misma finalidad.

El análisis de los elementos señalados es secuencial, la verificación de cada elemento es una condición para proceder con el análisis del siguiente.

Es importante mencionar que la sola presencia laboral de parientes de la entidad edil, no configura por sí sola, la causal de nepotismo, sino que resulta necesario que se acredite la concurrencia de dos elementos, que conforme ha sido expuesto en la Resolución N° 176-2012-JNE:

- a) el conocimiento de la contratación o designación del pariente de la autoridad por parte de la municipalidad; y
- b) la falta de oposición oportuna, clara, reiterada, específica y eficaz a la contratación o designación del pariente de la autoridad por parte de la Municipalidad.

En consonancia a ello, el espíritu de este artículo busca, privilegiando el interés público, erradicar una práctica inadecuada que propicia el conflicto entre el interés personal y el servicio público, restringe las condiciones de igualdad en el acceso a la función pública y conlleva al abuso en el ejercicio de la función, buscando con esta prohibición que en la Administración Pública se actúe observando los principios de probidad,

⁴⁷Cfr. Hay jurisprudencia de Declaratoria de Vacancia de Regidores por causal de Nepotismo, Un Diario, 2015 [Ubicado el 24.VII.2016] Obtenido en <http://undiario.pe/2015/06/01/hay-jurisprudencia-de-declaratoria-de-vacancia-de-regidores-por-causal-de-nepotismo>

idoneidad, equidad y transparencia en la contratación, nombramiento y/o designación de personal en las entidades públicas.

- h. Por contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia:** El Tribunal Electoral ha establecido que esta causal⁴⁸ de vacancia prevista en el artículo 22 numeral 9, concordante con el artículo 63° de la LOM, tiene por finalidad la protección de los bienes municipales, los mismos que no estarían suficientemente protegidos cuando quienes están a cargo de su resguardo (alcaldes y regidores) sean los que contraten con la municipalidad en la que desempeñan funciones, por lo que, la norma prevé que al incumplirla, sean retirados de sus cargos.

Asimismo, ha desarrollado esta causal en la Resolución N° 144-2012-JNE, de fecha 26 de marzo de 2012, donde desarrolló un **test** de tres pasos para la valoración de aquellos actos imputados como contrarios al artículo 63 de la LOM. Siendo que, para estimar la solicitud de vacancia por restricciones de contratación, se debe verificar lo siguiente:

“a) Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad, cuyo objeto sea un bien municipal. b) Se acredite la intervención, en calidad de adquirente o transferente, de: i) El alcalde o regidor como persona natural. ii) El alcalde o regidor por interpósita persona. iii) Un tercero (persona natural o jurídica), con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio o un interés directo. Interés propio: En caso de que la autoridad forme parte de la

⁴⁸ Artículo 63°: “El Alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes, se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo que se formaliza conforme a la ley de la materia. Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades (...) inclusive la vacancia en el cargo municipal y la destitución en la función pública”

persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo. Interés directo: En caso de que se acredite interés personal del alcalde o regidor cuestionado con el tercero; para ello es necesario verificar si existe una evidente relación de cercanía, conforme se estableció en la Resolución N° 755-2006-JNE, de fecha 5 de mayo de 2006, mediante la cual se vacó al alcalde al verificarse que el concejo municipal compró un terreno de propiedad de su madre. c) Si, de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular”⁴⁹.

Por otro lado, pero en la misma línea, en la Resolución N°556-2012-JNE, del 31 de mayo 2012, se resolvió la posibilidad de declarar la vacancia de los funcionarios municipales de elección popular que hayan sido beneficiados por aquellas bonificaciones, gratificaciones y demás beneficios otorgados mediante pacto colectivo y cuyos cobros irregulares hayan afectado el erario municipal⁵⁰.

En efecto, el alcalde y los regidores, han sido elegidos principalmente para velar por los intereses de la comuna, especialmente en lo que respecta al manejo de sus bienes, no pudiendo, por ende, intervenir en contratos sobre bienes municipales porque, no podría distinguirse entre el interés público municipal, que por su cargo deben procurar, de aquel interés particular, propio o de terceros, que persigue todo contratante. Por ende, con esta norma se busca que prime el interés municipal, que por su cargo estas autoridades están llamados a proteger.

⁴⁹ Resolución del 26 de marzo 2012 [Expediente Número 144-2012-JNE] Fundamento 1.

⁵⁰ Cfr. LOMBARDI PINGO, José. “Vacancia de Alcaldes por cobro indebido de pactos colectivos” en Diario El tiempo, 2013 [ubicado el 02.VIII.2016] Obtenido en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/derechogenerciaydesarrollo/2013/07/29/otra-causal-de-vacancia-de-alcaldes>

i. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, después de la elección: Los elementos que configuran esta causal han sido definidos por el JNE y deben verificarse dos supuestos concurrentes:

- a. Si la autoridad cuestionada ha asumido alguno de los cargos que pueden dar lugar a la vacancia, previstos en el artículo 8^{o51} de la Ley de Elecciones Municipales y
- b. Si esta asunción del cargo se ha efectuado después de la elección. Así, el supuesto normativo no considera si los impedimentos se concretaron o no durante la fase de postulación de candidaturas, sino en el momento de la elección.

Nos encontramos frente una norma de remisión, es decir, el inciso referido remite a los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales como causales de vacancia en caso sobrevengan a la elección, lo cual no significa que se esté reconociendo la aplicación de dicha ley durante periodos no electorales, debiendo aclararse que el artículo 8° refiriéndose a impedimentos para ser candidato en elecciones municipales, señala también los cargos que, atendiendo la remisión del inciso 10) del artículo 22° de la Ley N° 27972, pueden dar lugar a la vacancia de la autoridad que se encuentre en dicha situación.

⁵¹ Artículo 8: Impedimentos para postular. No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

- a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.
- b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.
- c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.
- e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.

8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

- a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores.
 - b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.
 - c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales.
 - d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado.
 - e) Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo.
- Los alcaldes y regidores que postulen a la reelección no requieren solicitar licencia."

4.1.1.2. CAUSALES DE VACANCIA ESTIPULADAS PARA REGIDORES.

- a) Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta días consecutivos, sin autorización del Concejo municipal:** Es de precisar, para fines de esta causal, que no es lo mismo ausencia de la jurisdicción municipal que ausencia del local de la municipalidad. Siendo la primera causal de vacancia, contando los treinta días consecutivos como días naturales.

Se configura la vacancia cuando no existe autorización del Concejo Municipal, de modo que si esta existiera, el tiempo de ausencia podría exceder los treinta días consecutivos establecidos por la ley.

Citando a MALLAP RIVERA, señala "...no se acredita con la sola inasistencia a las sesiones de Concejo Municipal (ordinarias o extraordinarias), sino que se requiere aportar documentación que configure como indicio o acredite de manera fehaciente e indubitable la ausencia de la circunscripción donde ejerce su cargo y que además, dicha ausencia no contó con la autorización previa del Concejo Municipal"⁵². Así, las inasistencias registradas a las sesiones de Concejo no constituyen medios probatorios eficaces para acreditar tal ausencia, en razón que dichas actas solo consignan la asistencia o no de las autoridades municipales a las sesiones convocadas por el Concejo.

- b) Inconurrencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses:** En esta causal se trata de evitar la falta de dirección del Concejo Municipal. Para que las inasistencias de los miembros del concejo municipal a las sesiones ordinarias se encuentren justificadas y no se configuren como causal de vacancia, la mencionada autoridad municipal debe acreditar debidamente

⁵² MALLAP RIVERA, Johnny. *Comentarios al Régimen normativo Municipal. Comentarios artículo por artículo a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Bases de la Descentralización*, Lima, Gaceta Jurídica S.A., 2013, p. 154.

la causa específica a la concurrencia de una actividad paralela que determine la imposibilidad de asistir a las sesiones de concejo.

Por otro lado, si bien el artículo 22° numeral 7 de la Ley Orgánica de Municipalidades regula la causal de vacancia del cargo de alcalde o regidor por inconcurrencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses; sin embargo, de una interpretación sistemática de los artículos 13° y 22° de la LOM, podemos concluir que también debe considerarse dentro del supuesto de hecho contenido en la citada causal, la inasistencia injustificada a sesiones extraordinarias de concejo, en razón de que sólo los regidores pueden pedir la convocatoria a sesiones extraordinarias, las sesiones ordinarias son privilegio del Alcalde.

- c. Por ejercer cargos ejecutivos o administrativos sean de carrera o de confianza, ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción:** Esta causal es de exclusiva aplicación para los regidores del Concejo Municipal. Conforme lo estipula el artículo 11° de la LOM, éstos no pueden ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad, en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción.

Es importante diferenciar la delegación de facultades de la encargatura, sobre todo cuando alguna de ellas recae en el Primer Regidor o teniente Alcalde. En ese sentido, cuando el teniente alcalde se desempeña en dicho cargo como encargado, no se configuraría esta causal. Asimismo, no siendo delegables en los regidores las funciones administrativas ni ejecutivas del alcalde, y teniendo dicho carácter las tareas “políticas” tampoco se podrá invocar esta causal cuando un regidor en cumplimiento de aquella delegación, realice actos inherentes a esa función.

En ese sentido, la delegación de facultades del alcalde es diferente a los casos de encargo de la gestión por ausencia de éste; toda vez que cuando se delega facultades las labores efectuadas son simultáneas con las

labores desempeñadas por el titular, mientras que cuando se encarga la gestión, el Teniente Alcalde reemplaza en forma directa al Alcalde, aún sin autorización previa de parte del Concejo por no exigirlo así el artículo 24° de la LOM, y porque no es posible que una municipalidad quede desprovista de Alcalde para desempeñar tanto las funciones políticas como administrativas inherentes a dicha gestión.

Según el criterio jurisprudencial predominante del Jurado Nacional Elecciones, esta circunstancia es causal de vacancia cuando el regidor emite un acto administrativo como resoluciones, o de administración como directivas, memorandos, firma de documentos de trámite interno, entre otros; sólo si cumple con los requisitos de la validez del acto administrativo, es decir, estar investido del “ius imperium”, que en la facultad de decisión a través de la designación o el nombramiento.

En ese sentido, ha emitido la Resolución de fecha 12 de mayo 2015 en el Expediente número J-2015-00019-A01, donde establece:

“...lo que se persigue con dicho artículo [11 de la LOM] en último término es que quienes desempeñan cargos de Regidores en determinado municipio no tengan al mismo tiempo ocupaciones que puedan impedir el normal ejercicio de sus funciones de fiscalización de la gestión municipal al interior de dicho distrito o, en este caso provincia (artículo 10° inciso 4 de la Ley Orgánica de Municipalidades)”⁵³

En el Expediente Número 069-2005-JNE, donde señala:

“El ejercicio del cargo de Presidente del Comité Especial Permanente de Adjudicación Directa Selectiva y de menor cuantía de bienes, servicios y obras genera actos administrativos, con lo que se configura la causal; máxime si los regidores se encuentran impedidos de formar parte de Comités Especiales”⁵⁴

⁵³ Resolución del 12 de mayo 2015 [Expediente Número J-2015-000109-A01] Fundamento 11.

⁵⁴ Resolución del 01 de abril 2005 [Expediente Número 069-2005-JNE] Fundamento 8

Asimismo, el JNE nos da alcances sobre esta causal en el Expediente Número J-2015-000109:

“Por tanto, es incontrovertible que existe un vacío legal que podría ser integrado a través del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa reconocida a los gobiernos locales en el artículo 195°, numeral 9, de la Constitución Política del Perú, con la propuesta de incorporar a la LOM una disposición en la que se establezca la prohibición en la que un regidor provincial pueda desempeñarse, simultáneamente, como gerente municipal distrital o viceversa, por lo que, además de que se declare fundado el recurso de apelación que es materia de grado, considero necesario realizar una exhortación en dicho sentido (...) EXHORTAR a los regidores provinciales o distritales para que, durante el ejercicio de su mandato representativo, se abstengan de asumir el cargo de gerente municipal de otro gobierno local, preferentemente en los de su propia provincia...”⁵⁵

Considero que la prohibición que contiene esta causal reviste gran importancia, a efecto de garantizar el fiel cumplimiento de sus funciones y evitar un conflicto de intereses como regidores de una comuna versus directivos de una empresa municipal o gerente de la misma municipalidad. Así como también, me parece acertado el criterio del JNE en las resoluciones que atañen a esta causal, exhortando a los regidores abstenerse de asumir cargos administrativos, de confianza o gerenciales en la jurisdicción donde ejercen funciones.

4.1.2. LAS CAUSALES DE VACANCIA QUE DEBERÍAN INCREMENTARSE EN LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

En el ordenamiento jurídico peruano, la vacancia es, además de una situación fáctica (ausencia de titular), también un procedimiento por el cual se arriba a esa situación. Si el espíritu de la norma municipal es fortalecer las municipalidades, *¿por qué no se hace efectivo?* depende de las Autoridades

⁵⁵ Resolución del 12 de mayo 2015 [Expediente Número J-2015-000109-A01] Fundamento 4.

en ejercicio, que sus actos permitan y coadyuven a germinar el espíritu de la ley, en beneficio concreto de la población.

En este marco, después de contrastar el contenido de la Ley Orgánica de Municipalidades con la realidad del país podemos señalar que se requiere modificar el marco normativo que regula los Gobiernos Locales, específicamente determinar con claridad y precisión, nuevas causales de vacancia, acordes con las circunstancias actuales, y con la magnitud de la corrupción.

Hay causales de vacancia que no han sido consideradas en la Ley Orgánica de Municipalidades que merecen ser analizadas, para contribuir a una correcta administración municipal, y además, porque se presentan con mucha frecuencia en los gobiernos locales. Por lo que, consideramos que deberían ser incluidas en la referida ley municipal

Detallaremos a continuación, las modificaciones que se proponen a fin de perfeccionar el marco normativo en el que se desenvuelven los gobiernos municipales.

4.1.2.1. CAUSALES DE VACANCIA QUE SE SUGIERE INCORPORAR PARA ALCALDES.

De cara a la realidad imperante en el país en referencia a los hechos de corrupción municipal que han salido a la luz, la Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada hace catorce años, ha demostrado no ser efectiva para prevenir ni para combatir el panorama de hechos ilícitos perpetrados por Alcaldes, Regidores y Funcionarios municipales. Se torna forzoso contar con una norma moderna y acorde con los cambios que se vienen efectuando en el país.

4.1.2.1.1. Complementar la redacción del Artículo 63°, al que nos remite el artículo 22° inciso 9 que contiene la causal de vacancia referida a la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes.

El país ha visto con estupor la forma de cómo se maneja el dinero del Estado, citando el Caso “Los Vladivideos” durante el gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, caso Ancash con César Álvarez, o Caso Cajamarca con Gregorio Santos, que más allá de las personas, demuestra un grado de corrupción intolerable en las altas esferas del poder; pero, los gobiernos locales no están ajenos a ello, por eso, consideramos que la sanción administrativa, por así decirlo, debe ser la vacancia del cargo, sin perjuicio del proceso penal que se le siga, además de la responsabilidad civil que le asista.

Sin embargo, advertimos que el máximo organismo electoral no tiene un criterio uniforme en la aplicación de esta causal emitiendo resoluciones contradictorias, respecto al uso indebido de los bienes públicos⁵⁶, aplicando hasta cinco criterios diferentes en sus resoluciones para declarar la vacancia de alcalde y regidores, como detallaremos a continuación:

Se emite la **Resolución N° 080-2004-JNE**, que rechaza el pedido de vacancia contra el cargo de alcalde por haber contratado la difusión publicitaria en la empresa de televisión de propiedad del alcalde; la **Resolución N° 110-2004-JNE**, declara infundado el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado servicios de publicidad a la empresa de propiedad de su padre; *primer criterio*.

La Resolución N° 284-2004-JNE, declara la vacancia del cargo de alcalde por haber contratado por interpósita persona a través de la sociedad de arquitectas asociadas perteneciente a su ex cuñada; *segundo criterio*.

⁵⁶ Los bienes públicos se encuentran establecidos en el artículo 56° del propio dispositivo, donde establece cuáles son los bienes muebles e inmuebles y los caudales.

Sin embargo en el año 2005 se emitió la Resolución N° 072-2005-JNE, en la cual se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado con la empresa de propiedad de su cuñada por un monto de S/.1,114.00; la Resolución N° 106-2005-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado el volquete de propiedad de su padre; *regresan al primer criterio*.

Posteriormente, se emite la Resolución N° 112-2005-JNE, donde declaran la vacancia del alcalde por haber recibido S/.5,400.00 y S/.500.00 bajo la modalidad de préstamo, señalando que el alcalde tiene interés en los contratos, por haberse utilizado un bien municipal y conforme al artículo 886° del Código Civil inciso 9) que el dinero es un bien mueble y por lo cual se ha hecho un uso indebido del patrimonio municipal; en el año 2006, se emite la Resolución N° 092-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo de alcalde por haber cobrado adelantos de pago de remuneraciones por un monto de S/.1,000.00; la Resolución N° 204-2006- JNE, que declara la vacancia del cargo edilicio por haber cobrado S/.1,000.00 en la modalidad de préstamo; la Resolución N° 755-2006-JNE, que declara la vacancia del cargo de alcalde al haber adquirido un terreno de propiedad de su madre por S/.15,000.00, aplicando el principio de racionalidad la tutela de los bienes públicos y la indebida disposición de los mismos, siendo establecido como criterio jurisprudencial vinculante para futuros casos; en esa misma línea se emite la Resolución N° 1221-2006-JNE, que declara la vacancia del cargo de alcalde por haber celebrado contrato de compra venta de un inmueble rústico a nombre de la municipalidad, de propiedad de la esposa de un regidor de la misma municipalidad; *tercer criterio*.

Sin embargo, en la Resolución N° 1266-2006-JNE, se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por el incremento del monto de remuneraciones como cobro de bonificaciones por escolaridad, aguinaldo de fiestas patrias y por navidad de los años 2004 y 2005, *regresan al primer criterio*.

Posteriormente emiten la Resolución N° 430-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por haber cobrado S/.500.00 como adelanto por días no laborados; la Resolución N° 453-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por haber favorecido y beneficiado

económicamente al suscribir un acta de negociación y propuesta económica de contratación entre la ONG donde tenía interés y la municipalidad provincial, pagándose la suma de S/.31,737.60 y S/.4,760.00; la Resolución N° 4845-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por la contratación de servicios de publicidad con la propia empresa de la cual es accionista, *regresan al segundo criterio*; se emite la Resolución N° 229-2007-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo edilicio por haber contratado con la empresa de servicios automotores y la empresa prestadora de servicios de saneamiento rural, donde se establece que se apartan de la Resolución N° 755-2006-JNE, en la cual se hizo la interpretación del artículo 63° en base al principio de razonabilidad de protección de los bienes públicos y la restricción de los bienes de propiedad municipal, la cual colocaba al Jurado Nacional de Elecciones de ser un organismo que administra justicia en materia electoral en un tribunal administrativo que sólo se dedica a aplicar la ley en forma literal, *regresando a su primer criterio*.

En el año 2008, se han emitido las Resoluciones N° 052-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde al haber suscrito un contrato con la empresa con la que tiene relaciones comerciales; la Resolución N° 106-2008-JNE, que rechaza la petición de vacancia del cargo edilicio por haberle vendido artefactos eléctricos a la municipalidad; la Resolución N° 068-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado los servicios de una fotocopidora de su propiedad; la Resolución N° 123-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado una empresa de responsabilidad limitada de propiedad de su primo hermano, es decir, aplican un *cuarto criterio*.

El presente análisis nos demuestra que el Jurado Nacional de Elecciones tiene resoluciones contradictorias en la aplicación del artículo 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que lleva a confusión, no sólo a los administrados sino a quienes ejercen la profesión ante este organismo electoral.

Debe tenerse claro que los bienes públicos gozan de protección constitucional y lo que ha buscado el legislador constituyente, al igual que el legislador ordinario es protegerlos, dentro de la esfera del dominio municipal e impedir su uso indebido⁵⁷. Razón por la que constituye una exigencia que el Jurado Nacional de Elecciones establezca una línea jurisprudencial, con criterios uniformes, a fin de evitar resoluciones contradictorias que crean inestabilidad jurídica y son carta abierta para que las autoridades locales, dispongan plácidamente de los bienes del Estado.

El juez electoral es una pieza esencial del orden público positivo, las leyes cobran vida a través de la interpretación del juez. Él debe interpretar las leyes en un sentido de justicia razonable donde se sancionen las conductas de quienes ejerciendo el poder de forma arbitraria hacen uso de los bienes públicos.

Mediante la **Resolución N° 171-2009-JNE** el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, teniendo en cuenta la preocupación ciudadana respecto del adecuado manejo de los bienes municipales, consideró pertinente realizar una interpretación del artículo 63 de la LOM que fuera acorde con la finalidad que dicha norma tiene: *proteger el patrimonio de las entidades municipales*. En dicha resolución estableció que para estimar la solicitud de vacancia se deben verificar los siguientes elementos:

“a) la existencia de un contrato, en el sentido amplio del término, cuyo objeto sea un bien municipal,

b) Se acredite la intervención en calidad de adquirente o transferente del alcalde o regidor, como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que

⁵⁷ Cfr. CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio. Análisis de las causales de vacancia, suspensión y revocatoria, de los cargos de alcalde y regidores. Centro de Estudios de Derecho Municipal. Instituto de Investigación Jurídica. Año III. 2009.

pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal en relación a un tercero, por ejemplo si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor, (etcétera) y

c) Si se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad representativa municipal, y su posición o actuación como persona particular de la que se advierta un aprovechamiento indebido, Asimismo, este órgano colegiado precisó que el análisis de los elementos antes señalados es secuencial, en la medida en que cada uno es condición para la existencia del siguiente⁵⁸.

En esta relación de elementos el ítem b. señala *se acredite la intervención en calidad de adquirente o transferente* figura que no está establecida en la ley, y propongo incorporarla:

El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales tienen la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona los bienes municipales. **Asimismo no pueden celebrar contratos con la municipalidad, directamente o por interpósita persona, que involucre transferir a ésta bienes de su propiedad.**

De esta forma, se busca sancionar las conductas de quienes ejercen el poder y que de forma arbitraria hacen uso de los bienes públicos, contratando con empresas a través de testaferros, burlando los procesos de elección en las bases para favorecer a sus allegados, adoptando compromisos previos antes de los procesos, interés en los contratos, entre otros, donde evidentemente está de por medio el famoso 10%, 15% y hasta 20% de coima, actuar de otra manera sería dejar que reine la impunidad de quienes ostentan el poder transitoriamente.

⁵⁸ Resolución del 23 de febrero 2009 [Expediente Número 2008-905]

Esta norma no deroga lo dispuesto en los artículos 63° de la LOM sino que complementa su contenido, al establecer con claridad y precisión la PROHIBICIÓN de que el alcalde o regidor venda bienes de su propiedad a cambio de un beneficio.

4.1.2.2. CAUSALES DE VACANCIA QUE SE SUGIERE INCORPORAR PARA REGIDORES.

Las causales de vacancia establecidas en la norma municipal, fueron efectivas en un determinado periodo, actualmente, urge establecer nuevas causales de vacancia acorde con la labor de fiscalización, primera obligación que está llamado a desempeñar el regidor y regidora municipal.

4.1.2.2.1. Incorporar como causal de vacancia la Omisión de la Función de fiscalización del Regidor Municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades flanquea a los regidores el camino a la permanente fiscalización de la gestión municipal, consagrando esta función como **atribución y obligación** en el artículo 10° inciso 4 “**Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal**”.

La fiscalización es un mecanismo de control que implica vigilancia, seguimiento, auditoría, supervisión, control y evaluación; es ejercida por cada regidor directamente en cumplimiento de sus funciones, así como por el Concejo Municipal integrado por el Alcalde y el conjunto de regidores a través de las comisiones permanentes o especiales de investigación, según el caso lo amerite y lograr así que la gestión municipal se desarrolle dentro de la legalidad.

Sin embargo, habría que preguntarse: *¿los regidores están cumpliendo este mandato?* No. *¿Merece sanción el regidor que no cumplió a cabalidad con su función fiscalizadora?* Si. *¿La Ley Orgánica de Municipalidades u otra ley de la materia, regula algún tipo de Sanción?* No. *¿Qué se propone?* Exigir a los regidores cumplir cabalmente su función evitando la inoperancia y pasividad

que contribuye al clima de corrupción, **incorporando como causal de vacancia:**

Es causal de vacancia: **El incumplimiento sistemático, reiterativo, demostrado de su función fiscalizadora.**

Que los regidores sean conscientes que constituyen los ojos ciudadanos vigilantes y que las escasas y muchas veces nulas labores de fiscalización permiten que los alcaldes y funcionarios públicos aprovechen esta situación para hacer y deshacer como mejor les plazca la municipalidad a la cual representan, disponiendo según sus intereses los bienes o recursos del Estado.

La función de fiscalización, constituye una función clave del regidor pues busca transparentar la gestión pública. A través de su ejercicio se comprueba que la gestión municipal se está desarrollando dentro de la legalidad, es decir, que los recursos públicos sean destinados a atender las prioridades del desarrollo local y respetando los planes de desarrollo local concertado y otros acuerdos con la población.

Al incluir esta causal se pretende contribuir a una eficiente gestión municipal.

Resulta importante resaltar que el rol del Regidor no es ser mero espectador de la gestión municipal, tampoco es dinamitar la propia gestión, su rol es de fiscalizar para evitar los excesos que pudiera cometer el órgano ejecutivo, en este rol fiscalizador se encuentran inmersos el conjunto de regidores sea de mayoría o minoría, quienes han sido elegidos para velar por el cumplimiento de los dispositivos legales y el buen manejo de los recursos públicos, máxime si el gobierno local administra bienes públicos y éstos pertenecen a la comunidad.

En tal sentido, la parte ejecutiva está en la obligación de proporcionarles toda la información que soliciten dentro de sus atribuciones y no poner obstáculos, en el entendido que si la gestión es transparente no hay nada que ocultar.

Los regidores ejercen su función fiscalizadora desplegando los siguientes actos: exigiendo el cumplimiento de las normas municipales emitidas con arreglo a ley, cautelando el correcto uso y custodia de los recursos financieros y bienes del municipio, solicitando actos de control interno, autorizando pedidos de información para efectos de fiscalización, formando comisiones especiales para las investigaciones de irregularidades en la administración municipal, formulando consultas a los funcionarios cuya presencia en el Pleno del Concejo fuera solicitado.

En efecto, para lograr una mayor incidencia de la aplicación de esta nueva causal, paralelamente a su incorporación, habría que **modificar el inciso 22 del Artículo 9º de la ley**, referido a las Atribuciones del Concejo Municipal, cuyo tenor es el siguiente: ***“Autorizar y atender los pedidos de información de los regidores, para efectos de fiscalización”***, resultando caprichosa esta redacción, cuando señala que el Concejo autoriza los pedidos que formulen los regidores.

Esta atribución viene siendo mal utilizada por muchos Alcaldes, en el sentido que los regidores solicitan la información correspondiente para cumplir con su rol de fiscalizador, pedido que es sometido al Concejo para su autorización; sin embargo, como goza de una mayoría relativa desestiman el pedido de información, provocando una trasgresión a su rol fiscalizador. Siendo en la práctica, el número mayoritario de los miembros del Concejo quienes determinan la procedibilidad o no de una acción de fiscalización.

Consideramos restrictiva esta atribución del Concejo Municipal, pues su contenido atenta contra la labor fiscalizadora de los regidores, al limitar la información y condicionarlo a un acuerdo de Concejo previo. Por lo que, se propone la modificación del inciso 22 del artículo 9º de la LOM, proponiendo la siguiente redacción:

Los pedidos de información que requieran los regidores, en cumplimiento de su función fiscalizadora, no requieren acuerdo previo de concejo. Dichos pedidos deberán ser

solicitados, directamente, al funcionario o servidor público, que posea la información requerida.

Con este artículo, la Municipalidad y quienes laboren en ella tienen la obligación de proveer las facilidades correspondientes para el ejercicio de la función fiscalizadora de los regidores y regidoras. Asimismo, en las normas internas de la municipalidad deben establecerse disposiciones para que los funcionarios y el personal en general les brinden la información y todas las facilidades para el ejercicio de su función.

Las autoridades y funcionarios municipales tienen la obligación de brindar la Información requerida por regidores y regidoras que se encuentren ejerciendo su función de fiscalización.

Otra alternativa, para contribuir a mejorar la función fiscalizadora de los regidores, es crear una comisión obligatoria y especializada, la **Comisión Permanente de Fiscalización**, integrada por regidores debidamente capacitados y convencidos de su poder de fiscalización, el mismo que emana del voto popular, a fin de vigilar la gestión administrativa y económica, iniciando principalmente por conocer las normas para luego avocarse a su función, revisar, analizar, cuestionar e investigar.

Esta comisión tendría el carácter de permanente, por todo el período municipal, cuyos integrantes serían multipartidarios, y se renovarían anualmente.

CAPITULO V

ANALISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

En todos los actos de corrupción están presentes dos elementos. En primer lugar, un funcionario público o autoridad que ejerce indebidamente sus funciones; y en segundo lugar, un beneficio privado que puede ser económico o de cualquier naturaleza, ya sea para el sujeto o para terceros a quien éste desea beneficiar⁵⁹. La presencia de estos elementos determina la existencia de corrupción, cuando funcionarios o políticos se apropian de fondos públicos y cuando los encargados de administrar recursos o capitales públicos los desvían a cuentas propias o de terceros.

La corrupción y a gran escala también se instaló en los municipios. Según un informe de la Procuraduría Anticorrupción del año 2014, de los 1,841 alcaldes que cumplen funciones a nivel nacional, 1,699 (92%) están siendo investigados por peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión. “Son 454 alcaldes provinciales y 1,245 distritales que estarían inmersos en actos de corrupción. También hay 429 exalcaldes provinciales y 1,326 exalcaldes distritales que son investigados por los mismos delitos”⁶⁰

Los departamentos con mayor cantidad de funcionarios investigados son Áncash, con 46 alcaldes provinciales y 146 distritales, y La Libertad, con 42 provinciales y 80 distritales. Sigue Cusco, con 41 burgomaestres provinciales y 96 distritales. Más abajo está Puno, con 37 provinciales y 51 distritales. En Junín son 34 provinciales y 116 distritales.

⁵⁹ Cfr. VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *Corrupción, funcionario público y medio ambiente*, Colombia, Grupo Editorial Ibañez, 2006, p. 28.

⁶⁰ Más del 90% de alcaldes en el Perú son investigados por corrupción. Diario Perú 21. Ubicado el [06.VIII.2017] Obtenido en <http://peru21.pe/politica/elecciones-2014-corrupcion-gobiernos-regionales-municipios-peru-2192134>

5.1. ESTADÍSTICAS O ÍNDICES DE CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Las permanentes acciones de fiscalización realizadas en todo el país, han permitido identificar a autoridades, funcionarios y servidores públicos involucrados en responsabilidad penal, civil o administrativa. Siendo que la mayor parte de los involucrados en estos hechos pertenece a los gobiernos locales y regionales.

TABLA 1

NIVEL DE GOBIERNO	N° DE FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS EN ALGUNA RESPONSABILIDAD		
	PENAL	CIVIL	ADMINISTRATIVA
NACIONAL	1 434	1 448	16 608
REGIONAL	2 128	1 910	15 523
LOCAL	2 944	3 977	15 953
TOTAL	6 506	7 335	48 084

Fuente: Sistema de Control Gubernamental
Periodo enero 2009 – agosto 2014

Como se puede apreciar, 6 506 autoridades, funcionarios y servidores públicos habrían cometido presuntos delitos contra la administración pública en el periodo enero 2009 - agosto 2014.

Siendo el nivel de gobierno local el que presenta mayor número de funcionarios involucrados en responsabilidad penal y administrativa, ocupando el primer lugar en número de funcionarios involucrados en responsabilidad penal y civil de los tres niveles, pero el segundo en responsabilidad administrativa en comparación con los niveles de gobierno nacional y regional.

Asimismo, se ha determinado que 7 335 funcionarios tendrían responsabilidad civil al haber ocasionado un perjuicio económico al Estado, dinero que tendrán

que devolver si los tribunales los encuentran culpables de omisiones funcionales o de conductas negligentes. Otros 48 084 funcionarios habrían cometido infracciones administrativas graves o muy graves, durante el desempeño de sus labores, por lo que podrían ser sometidos a un proceso administrativo que podría llevarlos, en el peor de los casos, a la suspensión o inhabilitación para trabajar en el Estado.

Constituyendo la sanción de tipo administrativa, la sanción que mayor se aplicó para los funcionarios de los tres niveles, en comparación a las sanciones penales o civiles, que fueron en menor proporción.

Interpretación que se condice con lo expresado por el Contralor General Fuad Khoury Zavzar (2009 – 2016) *“en el año 2014 menos del 6% de los 443 sentenciados por corrupción en los últimos años fueron a la cárcel”*⁶¹. Situación que da pie al aumento de la corrupción, por la impunidad y falta de castigo a quienes cometen delitos en contra del Estado. Siendo una de las razones por las que esto sucede, el actual marco jurídico que permite a un Juez aplicar penas benignas y en su mayoría, penas suspendidas, lo que contribuye a que los malos funcionarios no reciban un justo castigo y se generalice la sensación de impunidad en la población.

⁶¹ Contraloría: La Corrupción aumenta por crecimiento de impunidad. RPP Noticias, 2015 [Ubicado el 13.VII.2016] Obtenido en <http://rpp.pe/politica/actualidad/contraloria-la-corrupcion-aumenta-por-crecimiento-de-imopunidad-noticia-836723>

TABLA 2

ALCALDES DENUNCIADOS Y DEMANDADOS POR REGIÓN		
DEPARTAMENTOS	DENUNCIADOS	DEMANDADOS
Amazonas	1	1
Ancash	17	2
Apurímac	6	1
Ayacucho	2	3
Cajamarca	18	7
Cusco	8	5
Huancavelica	8	2
Huánuco	4	2
Ica	9	3
Junín	8	7
La Libertad	14	10
Lambayeque	1	12
Lima	14	8
Loreto	3	0
Madre de Dios	0	1
Moquegua	2	2
Pasco	5	4
Piura	5	2
Puno	15	4
San Martín	7	7
Tacna	5	2
Ucayali	1	5

Fuente: Procuraduría Pública de la CGR
 Periodo enero 2009 – al 15 de setiembre del 2014

Lo que se observa en la tabla que precede, es una lista de Alcaldes en falta. Encontrándose denunciados por ilícitos penales contra la administración pública un número de 166 alcaldes, mientras que otros 100 burgomaestres fueron demandados para que paguen una indemnización al Estado al haber incurrido en responsabilidad civil.

La región de Cajamarca ocupa el primer lugar con 18 alcaldes denunciados ante las autoridades penales, y la región Lambayeque ocupa el primer lugar con 12 autoridades ediles demandadas ante jueces civiles. Siendo Madre de Dios la región en la que se ha demandado a un solo alcalde, no teniendo alcaldes denunciados; así como Amazonas que ocupa el penúltimo lugar de la lista con una autoridad denunciada y demandada respectivamente.

Las auditorías realizadas por la Contraloría en Cajamarca, Tumbes, Áncash y Chiclayo permitieron identificar redes mafiosas de corrupción que ahora son investigadas por la Fiscalía de la Nación.

Finalmente concluimos manifestando que la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972 respecto a las causales de vacancia que se propone en esta investigación, busca que estos altos índices de delitos y procesos en los que están inmersos alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales del país se reduzcan o disminuyen considerablemente, a partir de la fiscalización de la gestión municipal que los regidores están obligados a realizar.

De incorporar en la Ley 27972 estas causales, los alcaldes pensarían dos o tres veces antes de cometer actos de corrupción, pues serían sancionados con la vacancia del cargo.

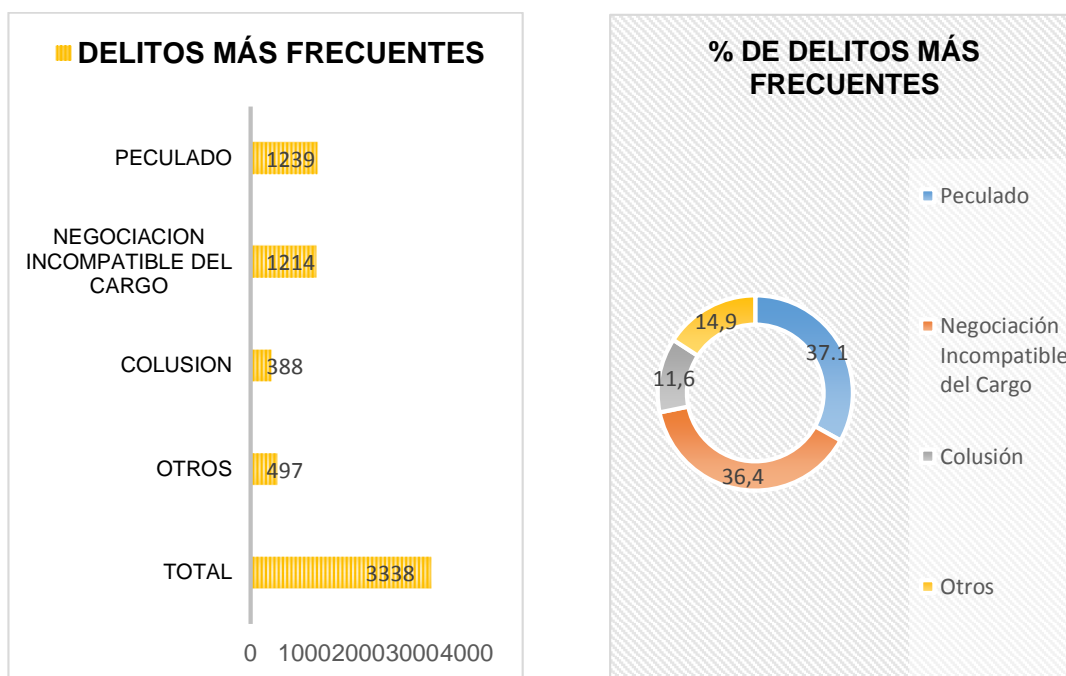
5.2. ESTADÍSTICAS O ÍNDICES DE DELITOS POR CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

La definición moderna de la corrupción que está en boga desde principios de la década de 1990 subraya el abuso de un cargo o función pública con fines de beneficio o aprovechamiento privado. Esta acción realizada concierne a la

capacidad del individuo –autoridad o funcionario público- para discernir, saber o intuir lo que es corrupto y lo que no lo es. Por ende, un acto de corrupción entonces siempre entraña una decisión individual.

Las cifras de gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales vinculados con actos de corrupción son alarmantes. Todas estas autoridades se presentaron en su oportunidad como candidatos, cumpliendo con los requisitos de ley, entre los que se encuentran la presentación del plan de gobierno y sus respectivas hojas de vida. Personas que en su mayoría carecían de antecedentes penales, es decir, no se trataba de delincuentes que aprovecharon la oportunidad para llegar al poder y seguir delinquiendo. Por el contrario, eran personas que una vez en el poder y a falta de controles, tejieron redes de corrupción para beneficio propio y de terceros.

Gráfico 1



Fuente: Procuraduría Pública de la CGR
Periodo enero 2009-setiembre 2014
***Procesos judiciales iniciados por la CGR**

Más del 37% de los 3 338 funcionarios y servidores públicos denunciados en los últimos cinco años por la Procuraduría Pública de la Contraloría General, habrían incurrido en apropiación indebida de los recursos o bienes del Estado tipificado

en el Código Penal como delito de Peculado. Conforme lo estipula la normativa penal, este delito puede ser sancionado con pena privativa de la libertad de cuatro a ocho años y con 180 a 365 días multa.

Entre otros delitos recurrentes figura la negociación incompatible del cargo o aprovechamiento indebido del cargo (36.4%) y la concertación con los interesados para defraudar al Estado o colusión (11.6%), entre otros (14.9%).

En el año 2014, los departamentos con mayor cantidad de funcionarios investigados son Áncash, con 46 alcaldes provinciales y 146 distritales, y La Libertad, con 42 provinciales y 80 distritales. Sigue Cusco, con 41 burgomaestres provinciales y 96 distritales. Más abajo está Puno, con 37 provinciales y 51 distritales. En Junín son 34 provinciales y 116 distritales.

Tabla 3			
PROCESOS JUDICIALES INICIADOS A FUNCIONARIOS			
NIVEL DE GOBIERNO	DENUNCIA PENAL	DEMANDA CIVIL	N° DE FUNCIONARIOS
GOBIERNO NACIONAL	548	295	843
GOBIERNO REGIONAL	455	196	651
GOBIERNO LOCAL	2335	1942	4277
TOTAL	3 338	2 433	5 771

Fuente: Procuraduría Pública de la CGR

Periodo enero 2009 - setiembre 2014

***Procesos judiciales iniciados por la CGR**

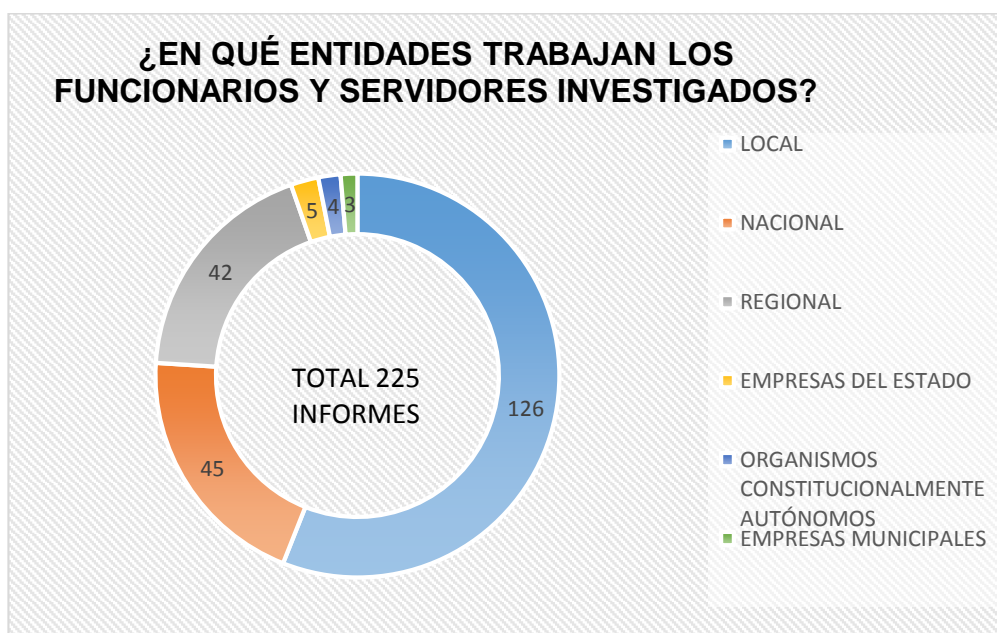
Durante el periodo enero 2009 – setiembre 2014 un número de 5771 funcionarios y servidores públicos fueron denunciados penalmente y/o demandados por delitos contra la administración pública. De los cuales se evidencia un mayor número de funcionarios investigados por el Ministerio Público, a comparación con aquellos demandados en la vía civil.

Del total, 4 277 laboraron en el gobierno local, constituyendo así, el primer nivel de gobierno en el que trabajan los funcionarios y servidores investigados, 2335 investigados y 1942 demandados. Seguido por el gobierno nacional con un

número mucho menor de 843 funcionarios, de los cuales 548 con denuncia penal y 295 con demanda civil; y finalmente el gobierno regional con un índice de 651 funcionarios, 455 con denuncia penal y 196 con proceso en la vía civil.

Esta estadística es entre niveles de gobierno, pero entre las entidades del Estado, veamos cuáles son los índices.

Gráfico 2



Fuente: Gerencia de Procedimiento Sancionador de la Contraloría General
Información: al 31 de octubre 2014

En base a los informes que ha recibido la Contraloría, de un total de 225 informes, 126 corresponden a funcionarios y servidores que laboran en el nivel local, un número mucho menor de 45 informes corresponden a trabajadores del nivel nacional, le sigue por debajo con 42 informes, los trabajadores del nivel regional. Las empresas del estado, los organismos constitucionalmente autónomos como el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, entre otros, y las Empresas municipales, muy por debajo con un número de 5, 3 y 3 informes.

Como se puede apreciar, la mayoría de delitos se cometen por la facilidad que tienen los funcionarios para disponer de los bienes del Estado. Puesto que, mientras no haya un control debido, estas irregularidades continuarán. Hay una

tentación directa. Entre los ilícitos más comunes es la asignación de obras millonarias a empresas que han sido elegidas porque hay algún interés, a través de testaferros o porque les han pagado un ‘diezmo’, lo que repercute en una pérdida económica para el Estado incalculable, puesto que se habla de miles de millones de soles.

Según la Contraloría durante este periodo (2009-2014) el Poder Judicial ha sentenciado a 443 funcionarios o servidores públicos por delitos contra la administración pública, luego que denunciara las presuntas irregularidades detectadas en las acciones de control.

Tabla 4

SENTENCIADOS POR CORRUPCIÓN			
Sentenciados con prisión efectiva	Cargo	Delito	Sentencia
Segundo Córdova Ramírez	Ex alcalde de MD Hualgayoc	Colusión	4 años
Juan Lingán Ríos	Ex alcalde de MP Pacasmayo – La Libertad	Negociación Incompatible	5 años
Demetrio Saurín Apagueño	Ex alcalde de MD Chazuta – San Martín	Colusión Ilegal	7 años
Celestino Ureta Atachagua	Ex alcalde de MD Simón Bolívar - Pasco	Negociación Incompatible	5 años
Edmundo Coayla Olivera	Ex alcalde de MP Mariscal Nieto - Moquegua	Colusión	6 años
Ricardo Nicho Ríos	Ex presidente del Comité Especial de la MP Mariscal Nieto - Moquegua	Colusión	5 años
Hamilton Flores Sánchez	Ex miembro del Comité Especial de la MP Mariscal Nieto - Moquegua	Colusión	5 años
Luis Ramos Postigo	Ex miembro del Comité Especial de la MP	Colusión	5 años

	Mariscal Nieto - Moquegua		
Carlos Orellana Vidaurre	Ex director de la MP Mariscal Nieto - Moquegua	Colusión	5 años
Luis León Siguas	Representante de empresa	Negociación Incompatible	6 años
Abel Flores Escudero	Ex gerente municipal de la MP Pallasca - Ancash	Colusión	6 años
Bacilio Oré Quiñones	Ex regidor de la MP Pallasca - Ancash	Colusión	4 años
Santiago Valle Utrillo	Ex regidor de la MP Pallasca - Ancash	Colusión	4 años

Fuente: Procuraduría Pública de la CGR
Periodo Enero - octubre 2015

Como se aprecia en el cuadro, 13 personas entre funcionarios y servidores ediles han sido sentenciados por delitos contra la administración pública de enero a octubre del año 2015. El delito con mayor incidencia es el de Colusión, seguido por el delito de Negociación Incompatible. Dentro de los sentenciados encontramos a ex alcaldes y ex regidores de las municipalidades del país.

Si bien estas personas han sido denunciadas, procesadas y finalmente sentenciadas, existen autoridades denunciadas que se encuentran prófugos de la justicia, sus procesos están pendientes de ser resueltos por el Poder Judicial y corren el riesgo de quedar en la impunidad por prescripción, y más allá de eso, han generado un perjuicio económico considerable al país, y que bien podría ser usado para mejorar la educación, salud, o reducir la inseguridad.

Señalar de forma enfática que los corruptos deben estar en la cárcel y no gobernando ni dirigiendo el destino de un distrito, provincia o región. Los ciudadanos merecemos autoridades probas, honestas y con vocación de servicio, que nos garanticen que administrarán los recursos públicos tan bien como si fuera su propio dinero, es decir, que cada sol sea invertido de una manera útil y rentable.

Gráfico 3

600 CONDENADOS POR DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA



563 con pena suspendida



37 con condena efectiva confirmada

Hasta marzo del año 2016 fueron 600 las personas que obtuvieron una sentencia condenatoria en su contra⁶², de ellos, 563 cumplieron condena en libertad al otorgársele pena suspendida; sin embargo, en el año 2015 mediante la Ley N° 30304 se aprobó la eliminación de pena suspendida en los delitos de peculado y colusión.

Es preciso mencionar que pese a que las sanciones en casos de corrupción son drásticas, resulta fundamental la prevención. Si bien interviene la Contraloría, ésta lo hace al final, donde la denuncia viene después de que ya hubo un perjuicio económico para el Estado. Asimismo, se evidencia falta de decisión política de querer combatir la corrupción, pues se trabaja la represión y la sanción, no así la prevención.

Tabla 5

PROCESOS JUDICIALES DE ENERO A SETIEMBRE 2016		
Nivel de Gobierno	Procesos Iniciados	Funcionarios denunciados
Gobierno nacional	28	209
Gobierno regional	32	257
Gobierno local	77	526
TOTAL	137	992

Fuente: Procuraduría Pública de la CGR
Periodo enero - setiembre 2016

⁶² Informe de Gestión 2009 – 2016. Mayo 2016. Contraloría General de la República. Ubicado el [23.I.2018] Obtenido en http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/76b95b9a-6089-45c7-9144-e7f084230a62/Informe_Gestion_2009_2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=76b95b9a-6089-45c7-9144-e7f084230a62

La Procuraduría Pública de la Contraloría ha iniciado hasta el tercer trimestre del 2016 un total de 137 procesos penales contra funcionarios que habrían cometido actos de corrupción. Son 992 personas comprendidas en estos procesos judiciales, que se calcula habrían originado al Estado un perjuicio de S/419'113,710.38 nuevos soles.

De los 137 funcionarios inmersos en procesos judiciales, 77 pertenecen al nivel de gobierno local, seguido por el gobierno regional con 32 y 28 los funcionarios pertenecientes al gobierno nacional. De igual proporción es la cifra de funcionarios denunciados, habiendo en el gobierno local 526 funcionarios.

Tabla 6

DETENCIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS SEGÚN DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR DISTRITO FISCAL		
Distrito Fiscal	Delito	Cantidad
Amazonas	Concusión	2
Cusco	Cohecho Pasivo propio	5
La Libertad	Corrupción	3
Ayacucho	Cohecho Pasivo propio	2
Sullana	Cohecho Pasivo Específico	2
Lima Este	Cohecho Pasivo Propio	1
Ica	Corrupción	9
Lambayeque	Concusión	5
Pasco	Cohecho Pasivo propio	2
Madre de Dios	Cohecho Pasivo Propio	3
Apurímac	Concusión	6
Huancavelica	Concusión	2
Lima	Cohecho Activo Genérico	18
	Cohecho Pasivo Propio	11
Junín	Concusión	7
Loreto	Abuso de autoridad	2

San Martín	Negociación Incompatible o Aprovechamiento Indevido de Cargo	1
Ancash	Tráfico de Influencias	1
	Concusión	1
Arequipa	Cohecho Activo Específico	1
Puno	Cohecho Pasivo Propio	8
Callao	Cohecho Pasivo Impropio	2
Santa	Cohecho Pasivo Propio	1
Ucayali	Cohecho Pasivo Propio	9
Lima Norte	Cohecho Activo Genérico	71
Huánuco	Cohecho Activo Genérico	1
Piura	Cohecho Activo Genérico	4
Lima Sur	Cohecho Activo Genérico	13

Primer Semestre 2017

RENADESPLE (Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva)⁶³

La tabla que antecede contiene los delitos cometidos por funcionarios públicos tipificados en el Capítulo II de los delitos contra la Administración Pública del Código Penal correspondientes al I Semestre del 2017. De los 33 Distritos Fiscales que existen en nuestro País, siete no han reportado delitos cometidos por funcionarios públicos, entre los que se encuentran: Cajamarca, Moquegua, Ventanilla, Cañete, Tacna, Huaura y Tumbes.

Entre los delitos de mayor incidencia encontramos el delito de concusión y el delito de Cohecho en sus modalidades de activo y pasivo. Siendo el distrito fiscal de Lima Norte el que más detenciones ha reportado, pues 71 funcionarios públicos han sido detenidos. En contraposición con los distritos fiscales de Lima Este y el Santa que han reportado la detención de un solo funcionario.

El contralor Edgar Alarcón expuso que entre los años 2009 y el 2017, la CGR encontró 10 mil 670 responsabilidades penales a nivel de gobiernos regionales

⁶³ RENADESPLE. Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva. Especiales Temáticos. Año I – Edición N° 1. Octubre 2017.

y 11 mil 998 a nivel de municipios, donde se encontraron involucrados 12 mil 961 funcionarios en actos de corrupción.

Alarcón detalló que en estos 8 años se han iniciado 938 procesos judiciales de carácter penal, donde se encuentran comprometidos 5 mil 302 funcionarios y con montos involucrados que alcanzan los 770 millones de soles.

5.3. IMPACTO DE LA MODIFICACIÓN DE LAS CAUSALES DE VACANCIA PARA ALCALDES Y REGIDORES

Con el caso Odebrecht, nuestro país están viviendo el más escandaloso caso de corrupción de todos los tiempos. La corrupción constituye un obstáculo para el fortalecimiento de las instituciones y la legitimación de la democracia y el sistema político. De las causales de vacancia analizadas, 9 son irrelevantes, únicamente 04 se relacionan con posibles actos de corrupción, demostrando así la inoperancia de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Frente a ello, se han propuesto 2 causales de vacancia: la primera, *Complementar la redacción del Artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63, que contiene la causal de vacancia referida a la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes y*, la segunda *Incorporar como causal de vacancia la Omisión de la Función de fiscalización del Regidor Municipal;* y los impactos serían los siguientes:

5.3.1. IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN DE ALCALDES

A lo largo de esta investigación, se han citado ejemplos de casos de corrupción en los que están inmersos autoridades ediles provinciales y distritales. Es racional considerar que toda autoridad que esté de la mano con actos de corrupción tiene que ser castigada. No se puede permitir más

alcaldes corruptos que se apropian del erario público sin mayor control ni rendición de cuentas.

En concordancia con ello, la autora ha propuesto la modificación del artículo 63° de la LOM, en el siguiente sentido: ***Los Alcaldes tienen la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona los bienes municipales. Así como tampoco pueden celebrar con la municipalidad ningún tipo de contrato que involucre bienes que integren el patrimonio municipal,*** pues considera que el castigo para la autoridad corrupta debe ser la vacancia del cargo, sin perjuicio del proceso penal que se le siga, además de la responsabilidad civil que le asista.

En principio, es lógico suponer que quien postula a un cargo de representación popular, cualquiera sea el rango de la representación, tiene la capacidad y la experiencia personal suficiente para asumir sus funciones con eficiencia. Lo real, sin embargo, es que cada quien va con la formación personal que alcanzó en su carrera política y su idoneidad no siempre satisface los requerimientos.

La alcaldía es el órgano encargado de la dirección ejecutiva de la municipalidad, y está inmerso en la función del alcalde custodiar los bienes públicos de la comuna que representa. Los bienes públicos gozan de protección constitucional y la finalidad de esta modificatoria es protegerlos, dentro de la esfera del dominio municipal e impedir su uso indebido por autoridades inescrupulosas.

El alcalde es la máxima autoridad administrativa, encargada de poner en marcha y desarrollar acciones a favor del vecindario de acuerdo a los planes y programas locales. Con esta modificatoria que se propone se busca sancionar las conductas de quienes ejercen el poder y que de forma arbitraria hacen uso del tesoro público, contratando con empresas a través de testaferros, burlando los procesos de elección en las bases

para favorecer a sus allegados, adoptando compromisos previos antes de los procesos, interés en los contratos, entre otros, donde evidentemente está de por medio el famoso 10%, 15% y hasta 20% de coima, actuar de otra manera sería dejar que reine la impunidad de quienes ostentan el poder transitoriamente.

El impacto de aplicar esta modificación es positiva, si se tiene en cuenta que las entidades más afectadas por actos de corrupción en el Estado son los **municipios con un 25%**, seguida por los gobiernos regionales con 6%, y que pese a las múltiples denuncias que existen contra los burgomaestres, **más del 50% de los que están investigados postulan a la reelección**, lo que hace necesario se implemente este mecanismo de control.

5.3.2. IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE CASOS DE CORRUPCIÓN DE REGIDORES

En nuestro país, la Ley Orgánica de Municipalidades establece como competencia de los regidores, *desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal*.

Esta función se manifiesta en acciones de control, evaluación y seguimiento de los planes y proyectos de desarrollo local, presupuesto participativo anual y de la ejecución de obras, servicios públicos locales, y de la labor de las empresas municipales; en suma, ejercen funciones de fiscalización sobre el cumplimiento de las normas que aprueba el concejo municipal, así como sobre el adecuado funcionamiento de las unidades orgánicas administrativas.

La ausencia de fiscalización de los Regidores, su inoperancia y pasividad han contribuido al clima de corrupción imperado en los municipios de país. Los sistemas de control como Contraloría General de la República, Procuradurías Municipales, Ministerio Público, Policía Anticorrupción, han mostrado ineficiencia que raya en la complicidad.

Otro sería el resultado si los regidores hubieran actuado conforme a ley, evitando los latrocinios perpetrados por el Alcalde y funcionarios.

La Contraloría General de la República así como el Jurado Nacional de Elecciones, en reiteradas oportunidades se han pronunciado sobre la falta de fiscalización de los Regidores sobre los actos administrativos o de administración que realiza el órgano ejecutivo, inclusive se ha determinado responsabilidad de los Regidores por haber omitido una obligación establecida en la ley.

El rol de fiscalización de los regidores debe centrarse, principalmente, en *garantizar la participación de la población y la búsqueda de beneficios para ellos*, lo que implica vigilar que los recursos económicos y humanos sean destinados eficientemente para beneficiar de manera directa a la población de la provincia o distrito.

En ese marco la autora considera de vital necesidad incorporar como causal de vacancia el siguiente texto: ***El incumplimiento sistemático, reiterativo, demostrado de su función fiscalizadora***, pues considera que la función de fiscalización busca transparentar la gestión pública.

A través del ejercicio de esta función, el regidor impulsa y respalda la participación activa de la población en la vigilancia de los acuerdos y compromisos de los diferentes actores que intervienen programas municipales para orientar las políticas municipales con equidad y sin exclusión.

La realidad nos demuestra que en la mayoría de provincias y distritos del Perú, los burgomaestres se oponen al ejercicio de esta función, y al contrario, aplauden a los regidores que son su comparsa, sus acompañantes en ceremonias, que no se interesan en las licitaciones de obras, o que participan en una serie de actos que rayan con la honestidad y la ética, participan en licitaciones amañadas, compra y ventas de bienes municipales, a cambio de las ya conocidas coimas y “coimisiones”.

En este marco, importante resulta citar los siguientes ejemplos: i. la realidad ha demostrado la inoperancia de la Ley cuando el concejo municipal no declara la vacancia, pese a existir la causal, por estar los regidores comprometidos con el Alcalde; ii. Cuando el número de regidores que intentan desarrollar la declaración de vacancia es ínfimo con respecto al número de regidores inmersos en las actividades fraudulentas e impiden la instalación del quorum reglamentario y frustran las Sesiones correspondientes a la Vacancia; iii. Los regidores afines al alcalde, que a pesar de la contundencia de las pruebas que ameritan aprobar su vacancia, no la aprueban, no recibiendo ninguna sanción, pese a la gravedad del asunto, por su actitud cómplice o un falso espíritu de cuerpo, renuncian a su función fiscalizadora, permitiendo o avalando los actos de corrupción; por lo que, consideramos oportuno incluir esta actitud negligente e irresponsable como causal de vacancia.

El impacto de aplicar esta modificación es positiva, si se tiene en cuenta que los regidores constituyen los ojos ciudadanos vigilantes con cargo político, y de cumplir a cabalidad su función fiscalizadora, el Alcalde y funcionarios municipales pensarían dos o tres veces antes de cometer cualquier acto ilícito.

5.4. NECESIDAD DE UNA MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY 27972 - LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES REFERIDA A LA AMPLIACIÓN DE LAS CAUSALES DE VACANCIA

Según el diario La República, en su edición de abril 2017, *“peculado y colusión son los delitos que más se repiten. Siete alcaldes ya tienen condena”*⁶⁴. Por citar ejemplos en **Lima**, el ex alcalde de San Juan de

⁶⁴Más de 20 alcaldes en casos de corrupción. Diario La República [Ubicado el 03.VIII.17] Obtenido en <http://larepublica.pe/impresa/politica/865455-mas-de-20-alcaldes-en-casos-de-corrupcion>

Lurigancho Carlos Burgos fue sentenciado a 16 años de prisión por enriquecimiento ilícito y lavado de activos.

El actual alcalde provincial de Cotabambas en **Apurímac**, Odilón Huanaco Condori, es prófugo en el proceso en su contra por peculado agravado doloso y falsedad ideológica. La fiscalía lo acusa de haberse apropiado de S/ 10 millones.

Por el norte, en **Chiclayo**, el ex Alcalde Roberto Torres es investigado bajo prisión por asociación ilícita para delinquir, lavado de activos, corrupción de funcionarios y peculado, entre otros. Los distritos lambayecanos no son ajenos a esta realidad, pues la fiscalía presentó requerimiento acusatorio contra el prófugo alcalde distrital de Pacora, Jaime Urbina, por colusión. Asimismo, el ex alcalde del distrito de Pítipo Manuel Valverde es acusado de peculado doloso y colusión.

En la **Libertad**, el 2016 se ratificó la pena de 4 años de prisión suspendida para el alcalde provincial de Sánchez Carrión, Arturo Rebaza López, por delito contra el patrimonio.

Asimismo, la ex alcaldesa de Castilla en **Piura** Violeta Ruesta fue sentenciada a 6 años por colusión agravada; y el ex alcalde de Pacaipampa (Ayabaca) Juan García Carhuapoma fue condenado a 18 meses por malversación de fondos. Además, se dictaron 13 años y 8 meses de prisión contra el ex alcalde de Sullana Jaime Bardales por colusión.

En **Áncash**, el ex alcalde de Nuevo Chimbote Francisco Gasco Barreto está con prisión preventiva de 18 meses por colusión simple; el alcalde distrital de Yaután, José Luis del Carpio, fue sentenciado a 6 años; y en febrero el alcalde distrital de San Marcos, Leonardo Félix Chávez, fue detenido por recibir 5.000 soles.

Por el sur del país, el alcalde de **Arequipa**, Alfredo Zegarra, es investigado por el presunto direccionamiento en la contratación de la empresa GR Arquitectos. El 2016, la Contraloría lo denunció por omisión de actos funcionales. El caso está en apelación.

Así también, la Contraloría General de la República informó que ha detectado actos de presunta corrupción entre agosto del 2011 y agosto del 2012, durante la gestión del actual y reelecto alcalde Alfredo Zegarra. La contraloría encontró un favorecimiento irregular a la empresa contratista de la obra “mejoramiento de los servicios de recreo deportivo del Balneario de Tingo”, generando un perjuicio económico de 2 millones 593 mil soles. Para el ente auditor existen indicios de que se habría cometido el supuesto delito de negociación incompatible del cargo.

Del mismo modo, la fiscalía investiga al alcalde de **Cusco** Carlos Moscoso; así como al alcalde distrital de Acopia, Román Nina Huilca, por colusión y enriquecimiento ilícito. Asimismo, Humberto Huamán, alcalde de Urubamba, es investigado por el delito de violación.

En **Puno**, se dictaron 18 meses de prisión preventiva contra Gregorio Luque Apaza, ex alcalde del distrito de San Juan de Oro, Sandia; y se ha detenido al alcalde del distrito de Asillo, Dimas Chinoapaza, y al ex alcalde distrital de Pusi Jorge Gutiérrez, acusado de peculado doloso.

El alcalde provincial de **Tacna** Luis Torres está acusado por colusión; y el alcalde provincial de Jorge Basadre, Manuel Oviedo, fue sentenciado a 5 años de cárcel por peculado.

Es importante referir que algunos alcaldes llegaron a tejer sofisticadas redes para cometer sus delitos contra el Estado. Claro ejemplo de ello es el caso del alcalde de **Chilca**, Richard Ramos Ávalos, detenido por pertenecer a ‘Los Rucos’, banda dedicada al tráfico de terrenos, homicidio, sicariato y corrupción de funcionarios⁶⁵. En la intervención policial, se hallaron 240 mil soles, 30 mil dólares en efectivo, un automóvil Chevrolet Camaro, entre otros lujos. Actualmente se encuentra con prisión preventiva.

⁶⁵Chilca: Alcalde tenía una cancha de fútbol reglamentaria dentro de su casa. Diario La República. Ubicado el [20.07.17] Obtenido en <http://larepublica.pe/sociedad/862656-chilca-alcalde-tenia-una-cancha-de-futbol-reglamentaria-dentro-de-su-casa>

En palabras del Ministro del Interior, Carlos Basombrío *“El alcalde de Chilca era un personaje que ya tenía bastantes indicios de tener una situación personal y una conducta que no correspondían a la de una autoridad honesta. Se ha trabajado y logrado desbaratar lo que nosotros creemos que era la organización criminal más importante que había en el sur de Lima, vinculada a ilícitos como el tráfico de terrenos, además de tener responsabilidad en muchos homicidios y contar con sicarios”*⁶⁶

Estos altos índices de corrupción en los gobiernos locales no hacen más que corroborar las palabras del Contralor General de la República, Fuad Khoury Zarzar (2009-2016) ***“Hoy en día los corruptos en el Perú no tienen miedo***, persiste la impunidad”. Ante este panorama, se considera que un mecanismo eficiente, para contribuir a disminuir los actos de corrupción, es la vacancia del cargo de alcalde o regidor, haciéndose necesario establecer *nuevas causales de vacancia y responsabilidades para dichas autoridades* acordes con la magnitud de la corrupción enquistada.

Cabe indicar que existen causales de vacancia que no han sido consideradas en la Ley Orgánica de Municipalidades y que merecen ser revisadas para contribuir a una correcta administración municipal, y además, porque se presentan con mucha frecuencia en los gobiernos locales. Por lo que, consideramos que deberían ser incluidas en el artículo 22º de la referida ley municipal.

5.5. JUSTIFICACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN DE ALCALDES Y REGIDORES A PARTIR DE LA MODIFICACIÓN PARCIAL DE LA LEY 27972

El Perú está viviendo el mayor escándalo de corrupción de la última década. Para luchar contra la corrupción se requiere de liderazgos decididos y claros al interior de los gobiernos locales, regionales y

⁶⁶ ‘Los Rucos’: así funcionaba la banda del alcalde de Chilca. Diario La República. Ubicado el [20.07.17] Obtenido en <http://ojo.pe/actualidad/los-rucos-asi-funcionaba-la-banda-del-alcalde-de-chilca-239765/>

nacionales. Los responsables de los sistemas de control y fiscalización no ejercen a cabalidad su función.

La voluntad política hay que construirla, y este proceso es el reflejo de complejas circunstancias que reúnen las aspiraciones de los líderes individuales, el cálculo de los beneficios que pueden derivar de los cambios de las normas y del comportamiento, y la creencia en la capacidad para reunir el apoyo apropiado para vencer la resistencia a las reformas contra la corrupción. Fortalecer la voluntad política requiere que los reformadores replanteen cómo desplegar las acciones anticorrupción.

Un mal endémico de todos los gobiernos locales del país, sean municipalidades provinciales o distritales, es la pésima labor de fiscalización que cumplen los regidores, labor que por ley están obligados a ejercer.

Se critica y denuncia el mal manejo de los gastos públicos en las comunas, principalmente lo relacionado a la adjudicación y realización de obras, lo que produce sustanciosas ganancias a más de un alcalde (y algunos regidores cómplices) de las famosas coimas que son los hitos más escandalosos del cáncer de la burocracia municipal que todo lo invade y todo lo corrompe.

Desde el 2003, fecha en que se promulgó la actual Ley Orgánica de Municipalidades se establecieron las atribuciones y obligaciones más importantes de los regidores, entre las cuales se encuentra la de *"desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal"*; sin embargo, son contados los regidores que ejercen con honestidad, probidad y transparencia las funciones inherentes a sus cargos.

Resulta necesario que los regidores sean conscientes que las escasas y muchas veces nulas labores de legislación, fiscalización y representación permite que los alcaldes y funcionarios públicos aprovechen esta situación para hacer y deshacer como mejor les plazca la municipalidad a la cual representan, disponiendo según sus intereses los bienes o recursos del

Estado. Lo que se traduce en un aumento de autoridades involucradas en hechos de corrupción.

Los índices demuestran que 6 506 autoridades, funcionarios y servidores públicos habrían cometido presuntos delitos contra la administración pública en el periodo enero 2009 - agosto 2014. Según las estadísticas analizadas, el nivel de gobierno local presenta el mayor número de funcionarios involucrados en responsabilidad penal y administrativa.

Durante el 2014, 166 alcaldes se encontraron denunciados por ilícitos penales contra la administración pública, mientras que otros 100 burgomaestres fueron demandados para que paguen una indemnización al Estado al haber incurrido en responsabilidad civil.

Durante el periodo enero 2009 – setiembre 2014 un número de 5771 funcionarios y servidores públicos fueron denunciados penalmente y/o demandados por delitos contra la administración pública.

Los malos funcionarios y autoridades sin escrúpulos se las ingenian para evadir los mecanismos de control, mecanismos estipulados en la Ley Orgánica de Municipalidades que han quedado desfasados e ineficaces, Frente a esa realidad, surge la interrogante *¿Es necesario realizar modificaciones que permitan perfeccionarla y contemporizarla con los cambios que se han dado en los últimos años, a efectos de convertirla en un eficaz instrumento de gestión?* Es urgente. Sólo basta con echar una mirada a nuestra realidad y ver cuántos alcaldes, regidores y funcionarios se encuentran en prisión, y cuantos más se hallan procesados por la sospecha creíble de actos de corrupción durante su gestión.

Razones por las que se requiere modificar el marco normativo respecto a la vacancia del cargo de alcalde y regidor, teniendo en cuenta las siguientes modificaciones:

El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales tienen la prohibición de contratar,

rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona los bienes municipales. **Asimismo no pueden celebrar contratos con la municipalidad, directamente o por interpósita persona, que involucre transferir a ésta bienes de su propiedad.**

Es causal de vacancia: **El incumplimiento sistemático, reiterativo, demostrado de su función fiscalizadora.**

5.6. PRUEBA DE HIPÓTESIS

La corrupción es el principal problema que afecta al país⁶⁷. Corrupción que ya no está organizada alrededor de una red liderada por Vladimiro Montesinos como hace 17 años, sino que se encuentra dispersa y contenida en entidades y ámbitos específicos que cubren todo el aparato estatal.

El reciente informe de la Defensoría del Pueblo denominado “*Radiografía de la Corrupción en el Perú*”⁶⁸, en total suman 32,925 casos de corrupción a lo largo y ancho del país, lo que representa una pérdida anual del 10% del presupuesto nacional, es decir, S/ 12,600 millones.

De este total, por citar algunos casos, en Tumbes se han registrado 591 casos de corrupción; en Piura 1059 casos, Lambayeque 1487, Trujillo 1348, Ancash 2771, Lima 6205, Arequipa 1670. Cajamarca 1056, Cusco 1496, Amazonas 656, San Martín 1024 y Ucayali 1379 casos de corrupción que se encuentran en trámite en las Procuradurías Especializadas en Delitos de Corrupción al 31 de diciembre último.

⁶⁷Según cifras obtenidas a partir de los resultados del Módulo: Gobernabilidad, Democracia y Transparencia (noviembre 2016–abril 2017), que forma parte de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) realizada por el INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática. Ubicado el [17.VIII.2017] Obtenido en <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-corrupcion-desplaza-a-la-delincuencia-como-principal-problema-que-afecta-al-pais-9792/>

⁶⁸ Reporte: Radiografía de la corrupción en el Perú 2017. Defensoría del Pueblo. Ubicado el 17.VIII. 2017] Obtenido en <https://es.scribd.com/document/349680131/Reporte-radiografia-de-la-corrupcion-en-el-Peru-en-2017-Defensoria-del-Pueblo>

La corrupción es el mal uso del poder público en procura de obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa, o para terceros, que genera restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales. Este mal uso del poder se traduce en el empleo de testaferros para contratar con el Estado, la contratación de empleados fantasma, la manipulación de expedientes técnicos, la microcoima, el soborno, faenón, el negociazo, robo de combustible, la documentación falsa para sustentar gastos no existentes, entre otros.

Según el informe defensorial, ***las municipalidades distritales y provinciales agrupan el 42 por ciento de casos de corrupción en trámite***. Le sigue la Policía Nacional con un 12 por ciento y los gobiernos regionales con un 10 por ciento.

Dentro de ese porcentaje, el 92 por ciento de los alcaldes, 1 699 de los 1 841, estaban siendo investigados por delitos contra la administración pública durante las elecciones del 2014; y a diciembre del 2016, hubo 32 mil 925 casos de corrupción en trámite a nivel nacional.

Entre esos 32 mil casos, se encuentran los procesos seguidos contra el ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo Roberto Torres González (2007-2014), pues es el principal protagonista de siete de los más de 20 casos emblemáticos de corrupción en la región Lambayeque.

La ex autoridad cumple prisión preventiva en una celda de máxima seguridad según lo dispuso el Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria de Chiclayo, como parte del proceso N° 5207-2014. Investigado por ser el presunto cabecilla de la organización delictiva *los limpios de la corrupción*, que despojó irregularmente cientos de millones del Estado.

Sin embargo, este no es el único proceso que afronta Torres González en el Poder Judicial. En la lista de los 20 casos emblemáticos de Lambayeque, el ex alcalde tiene otros seis juicios, que corresponden a los expedientes N° 4930, 6551, 4949, 4467, 5685 y 682 por los delitos incumplimiento de deberes funcionales, peculado, corrupción de funcionarios (colusión agravada), nombramiento indebido para cargo público, Asociación ilícita para delinquir,

lavado de activos, Cohecho pasivo propio e impropio, así como negociación incompatible y tráfico de influencias.

Del mismo modo, el ex alcalde de Jaén Gilmer Ananías Fernández Rojas afronta varios procesos ante la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Lambayeque, entre otros, por el presunto delito contra la administración pública, modalidad colusión, en agravio de la Municipalidad de Jaén. Otro caso que se le sigue al ex burgomaestre es el referido a los hechos irregulares que originaron su vacancia del cargo, esto es, transferir un bien municipal sin cumplir con los requisitos exigidos por ley.

Entre los casos más recientes de corrupción, en los que hay investigaciones en curso, se encuentra el del Gobernador Regional del Callao Félix Moreno (2011-2017), por los presuntos delitos de tráfico de influencias y lavado de activos; y el Alcalde Distrital de Chilca (2015-2017), en prisión preventiva por los presuntos delitos de lavado de activos, extorsión, cohecho pasivo y colusión en organización criminal.

Este flagelo impide la concreción de dos deberes primordiales del Estado establecidos por la Constitución: garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general de los ciudadanos. De ahí la imperante necesidad de luchar contra la corrupción.

En esta lucha los regidores deben ocupar la primera fila, porque la ley les franquea el camino a la permanente fiscalización, sólo así tendremos confianza ciudadana en nuestros burgomaestres. Por ello, reclamamos al cuerpo edilicio mayor protagonismo, mayor entereza, más identificación con el sentir popular y ser consecuentes con los mandatos que les encargaron sus electorados.

Ante esta situación es evidente que la Ley Orgánica de Municipalidades, catorce años después de su promulgación, ha demostrado su ineficiencia para combatir actos de corrupción perpetrados por Alcaldes, Regidores y Funcionarios municipales, quienes son responsables de no haber cautelado los bienes o recursos que el Estado les ha confiado para su administración y buen uso.

Situación que en gran medida puede ser superado con la modificación parcial de la Ley 27972 referida a la ampliación de las causales de vacancia de alcaldes y regidores, pues contribuirá a disminuir los actos de corrupción de alcaldes y a mejorar la eficiencia de la función fiscalizadora de los regidores, cuyos resultados no se verán de forma inmediata sino a mediano plazo.

Resultados que van de la mano con otros mecanismos de control, planes anticorrupción por parte del poder ejecutivo, políticas públicas eficientes, fortalecimiento de las instituciones como el Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República, así como mayor participación de la sociedad en la política del país.

Uno de estos mecanismos de control constituye el **Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado**, a cargo de la Contraloría General de la República. Hace nueve años se promulgó la Ley N° 28716 Ley del Control Interno de las Entidades del Estado, que las obliga a implementar y mantener sus controles internos en todas las operaciones institucionales con el fin de prevenir riesgos, irregularidades y actos de corrupción.

Este Sistema de Control tiene como objetivo principal impulsar una gestión pública más eficiente y transparente a través del cumplimiento de los objetivos y metas trazados por las instituciones, lo que incidirá de manera positiva en la calidad de los servicios, bienes u obras que brindan a la población. La responsable de brindar los lineamientos para que las entidades implementen este control es la Contraloría General de la República, y el Sistema Nacional de Control el responsable de evaluar su implementación.

Pese a sus múltiples ventajas, la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades públicas es baja. Según la última medición de la Contraloría realizada en el año 2014, revela que el nivel promedio de implementación del Control Interno fue de 25% en 655 entidades en todo el país. Encontrando dentro de este 25% la Municipalidad Distrital de Surco, Las Municipalidades Provinciales de Piura, Virú y Lambayeque.

Es preciso mencionar que en el Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público 2016 se incorporó una disposición para que todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno implementen obligatoriamente el Sistema de Control Interno en un plazo máximo de tres años.

Finalmente, no se trata de investigar, juzgar y sancionar a las autoridades corruptas, sino, fundamentalmente, se trata de evitar y prevenir actos de corrupción en el gobierno local, fortaleciendo y optimizando los controles en el interior de estas entidades, a efecto de evitar posibles riesgos en la administración de los recursos públicos.

CONCLUSIONES

1. La función fiscalizadora es ejercida por los regidores, quienes en su condición de representantes de la población, son los actores principales de las políticas aprobadas y ejecutadas por el Concejo y deben asumir este rol con compromiso y responsabilidad, evitando la inoperancia y pasividad a efecto de consolidar una gestión municipal dentro de la legalidad, sin visos de corrupción.
2. Los casos emblemáticos de corrupción como el de **Roberto Torres Gonzales, ex alcalde de la Municipalidad de Chiclayo** durante el periodo 2007 – 2014, quien ha sido sentenciado por delitos contra la administración pública por ser el cabecilla de la organización delictiva los limpios de la corrupción, el caso de **Gilmer Fernández Rojas, ex alcalde de la Municipalidad de Jaén** durante el periodo 2010 – 2014, vacado por el JNE por haber incurrido en la causal de vacancia establecida en el art. 22° inc 9 de la LOM, **Richard Ramos Ávalos, alcalde de la Municipalidad de Chilca** (2015-2017), actualmente preso por pertenecer a “Los Rucos” organización criminal más importante del sur de Lima, nos indican la necesidad de realizar ciertas modificaciones en la LOM que permitan perfeccionarla y convertirla en un eficaz instrumento de gestión.
3. Son los municipios con un 25% las entidades más afectadas por actos de corrupción en el Estado, lo que hace necesario se implemente un mecanismo de control con mayor efectividad, que permita una eficiente gestión municipal en beneficio del fortalecimiento de la institución, disminuyendo así cualquier atisbo de corrupción perpetrado por alcalde, regidores y funcionarios ediles.
4. Como país estamos en un momento crucial en la lucha anticorrupción que demanda acciones concretas para obtener resultados tangibles a corto

plazo. Una de esas acciones lo constituye la modificación de la LOM, específicamente en el capítulo sobre causales de vacancia, a efecto de consolidar una gestión municipal dentro de la legalidad, garantizando que los recursos públicos, se inviertan correctamente.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda plantear una iniciativa legislativa que modifique y perfeccione el marco normativo que regula los gobiernos locales a efectos de que cumplan con las funciones que la Constitución Política les confiere.

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 27972 – LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

1. Artículos a modificar

- ✓ El artículo 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades referida a la *causal de vacancia* que señala: *“Por contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia”*.
- ✓ Incorporar como causal de vacancia en el artículo 22° de la Ley Orgánica de Municipalidades en concordancia con lo estipulado en el artículo 10° sobre *Atribuciones y Obligaciones de los Regidores*: *4.-Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal*.

2. Exposición de motivos

Estando a más de diez años de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades, la práctica y la realidad imperante en el país, nos indican que es necesario realizar modificaciones que permitan perfeccionar el sistema de control que consagra, con la finalidad de convertirla en un eficaz instrumento de gestión.

En este marco, y después de contrastar el contenido de la Ley Orgánica de Municipalidades con la realidad del país podemos señalar que hay causales de vacancia que no han sido consideradas en la LOM que merecen ser analizadas, para contribuir a una correcta administración municipal, y además, porque se presentan con mucha frecuencia en los gobiernos locales. Por lo que, consideramos que deberían ser incluidas en el artículo 22° de la referida ley municipal

Detallaremos a continuación, las modificaciones que se proponen a fin de perfeccionar el marco normativo en el que se desenvuelven los gobiernos municipales.

- ✓ **Complementar la redacción del Artículo 63° que constituye una causal de vacancia referida a la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes.**

En ese sentido, se pretende realizar una crítica a la regulación legal de esta causal, a fin de proponer la modificación del artículo 63° primer párrafo de la LOM proponiendo la siguiente redacción:

El alcalde, los regidores, los servidores, empleados y funcionarios municipales tienen la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona los bienes municipales. **Asimismo no pueden celebrar contratos con la municipalidad, directamente o por interpósita persona, que involucre transferir a ésta bienes de su propiedad.**

De esta forma, se busca sancionar las conductas de quienes ejercen el poder y que de forma arbitraria hacen uso de los bienes públicos, contratando con empresas a través de testaferros, burlando los procesos de elección en las bases para favorecer a sus allegados, adoptando compromisos previos antes de los procesos, interés en los contratos, entre otros, donde evidentemente está de por medio el famoso 10%, 15% y hasta 20% de coima, actuar de otra manera sería dejar que reine la impunidad de quienes ostentan el poder transitoriamente.

Esta norma no deroga lo dispuesto en los artículos 63° de la LOM sino que complementa su contenido.

- ✓ **Incorporar como causal de vacancia la Omisión de la Función de fiscalización del Regidor Municipal.**

La Ley Orgánica de Municipalidades en su Artículo 10º referido a las *Atribuciones y Obligaciones de los Regidores*, señala: 4.-**Desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal.** La ausencia de fiscalización de los Regidores, cuya inoperancia y pasividad ha contribuido al clima de corrupción imperado en los municipios de país. En ese sentido, amerita incorporar como causal de vacancia en el artículo 22º la referida a la omisión de la función de fiscalización, proponiendo la siguiente redacción:

Es causal de vacancia: **El incumplimiento sistemático, reiterativo y demostrado de su función fiscalizadora.**

Al incluir esta causal, pretendemos incentivar a los Regidores a cumplir cabalmente esta función inherente a su cargo, a efecto de lograr una eficiente gestión municipal en beneficio del fortalecimiento de la institución, así como de la sociedad, la cual ve en los gobiernos locales los verdaderos soportes de la sociedad y la democracia.

Para ello se propone el proyecto de ley que modifica los artículos sobre causales de vacancia en la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972

3. Propuesta

- ✓ **Modificar el artículo 63º de la LOM:** *“Los Alcaldes tienen la prohibición de contratar, rematar obras o servicios públicos municipales, adquirir directamente o por interpósita persona los bienes municipales. Así como tampoco pueden celebrar con la municipalidad ningún tipo de contrato que involucre bienes que integren el patrimonio municipal”.*
- ✓ **Incorporar como causal de vacancia dentro del artículo 22º de la LOM:** *“Es causal de vacancia: El incumplimiento sistemático, reiterativo y demostrado de su función fiscalizadora”.*

4. Costo - Beneficio

La presente iniciativa legislativa no genera gasto económico al erario nacional ni afectará derecho alguno.

5. Efectos de la vigencia de la norma en la Legislación

Esta norma no deroga lo dispuesto en los artículos 63°, 10° y 22° de la Ley Orgánica de Municipalidades sino que complementa su contenido. Estas modificaciones actualizan la normatividad, la contemporizan para convertirla en un eficaz instrumento que permita hacer frente a esta preocupante realidad que el Perú atraviesa. En la misma línea, la vigencia de esta norma no colisiona con el marco constitucional vigente.

2. Se recomienda que las entidades públicas, principalmente las municipalidades del país implementen el **Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado** en todas las operaciones institucionales y **cumplan** lo establecido en la Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, a efectos de luchar contra la corrupción desde adentro.

Fortalecer este sistema de control permite aprovechar las siguientes ventajas: reducir los riesgos de corrupción, contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales, promover el desarrollo organizacional, generar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en las operaciones, asegurar el cumplimiento del marco normativo, proteger los recursos y bienes de la institución, fomentar la práctica de valores, promover la rendición de cuentas de los funcionarios y generar una cultura de prevención.

Vale precisar que para implementar un Sistema de Control Interno en las entidades, éstas no requieren aumentar el presupuesto ni implementar horas extras, solo se necesita voluntad política, liderazgo y compromiso por mejorar la gestión pública en beneficio del ciudadano.

3. Se recomienda que la remuneración de los servidores públicos que prestan servicios en el Órgano de Control Institucional de las entidades del país, sea controlado y asumido por la Contraloría General de la República, mas no por la entidad en la que laboran, a fin de garantizar un trabajo transparente, imparcial y eficiente.
4. La educación es la clave para cambiar el rumbo de nuestro país. Resulta imperiosa la implementación del curso de Educación Cívica en la malla curricular, cuyo contenido permita a los estudiantes conocer la historia del Perú, conocer los derechos sociales y políticos. Coadyuve desde la escuela a formar ciudadanos responsables, capaces, comprometidos con los problemas cotidianos de su ciudad, que se preocupen por la realidad del país y en un futuro asuman una participación activa.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- BIGLIERI YOLIVÁN, Alberto. Estudios de Derecho Municipal. Jurídicas, Buenos Aires, 2010.
- CASTIGLIONI GHIGLINO, Julio Cesar, *Análisis de las Causales de Vacancia, Suspensión y Revocatoria de los cargos de Alcalde y Regidores*, Centro de Estudios de Derecho Municipal, Lima, 2008.
- CERVANTES ANAYA, Dante. *Manual de Derecho Administrativo*, 4ta Ed., Rodhas, Lima, 2005.
- CLAROS COHAILA, Roberto. *Rendición de cuentas municipales y regionales propuestas para mejorar la gestión municipal. Guías de auditoría para el control gubernamental*, Instituto Pacífico, Lima, 2009.
- Comentarios a la Ley Orgánica de Municipalidades: Ley 27972*. San Marcos, Lima, 2005.
- Compendio de Legislación electoral: sistematización normativa realizada por el máximo organismo electoral 2008*. Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2008.
- Compendio de Normas legales. Contraloría General de la República*. Editora Perú, Lima, 1999.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario. *Corrupción, funcionario público y medio ambiente*, Grupo Editorial Ibañez, Bogotá, 2006.
- MORÓN URBINA, Juan. *Control Gubernamental y responsabilidad de funcionarios públicos: comentarios, legislación y jurisprudencia*. Gaceta Jurídica, Lima, 2013.
- PANFICHI, Aldo y ALVARADO, Mariana. *Corrupción y Gobernabilidad*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011.
- SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis y MALLAP RIVERA, Johnny. *Legislación Municipal comentada*. Normas Legales, Trujillo, 2003.
- THESING, Josef. *Política, Economía y Ética*, Lima, Instituto de Estudios Social Cristianos, 2008.

Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción. Iniciativa Nacional Anticorrupción –Ministerio de Justicia. Lima, 2001.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

¿Cuál es el costo de la corrupción en el Perú? [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en http://elcomercio.pe/politica/actualidad/cual-costo-corrupcion-peru-informe-noticia-1820300?ref=flujo_tags_514944&ft=nota_20&e=titulo

AMPE. Asociación de Municipalidades del Perú. Proyecto de Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. [Ubicado el 15. XI. 2014] Obtenido en http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/PL_LOM.pdf

ANDUJAR MORENO, Jorge. *La Constitución de Cádiz, las elecciones y los municipios.* [Ubicado el 30.X.2014] Obtenido en www.jorgeandujar.com.pe

Caso Beto Torres: “los limpios de la corrupción” cobraban coimas del 10%. [Ubicado el 22.X.14] Obtenido en <http://www.larepublica.pe/09-10-2014/caso-roberto-torres-los-limpios-de-la-corrupcion-cobraban-coimas-de-10>

Chiclayo: implicados en red de corrupción de Roberto Torres Gonzales continuarán reclusos. [Ubicado el 22.X.14] Obtenido en <http://trome.pe/actualidad/chiclayo-supuestos-implicados-red-corrupcion-roberto-torres-gonzales-continuaran-reclusos-2025131>

Detectan presunta corrupción en la Municipalidad de Arequipa. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en <http://elcomercio.pe/peru/arequipa/detectan-presunta-corrupcion-municipalidad-arequipa-noticia-1764354>

EXP. N.º 007-2003-AI/TC. LIMA, [Ubicado el 24.VI.2016] Obtenido en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00007-2003-AI.html>

FALCONI GALVEZ, Juan. *La vacancia de autoridades elegidas democráticamente. Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento,* [Ubicado el 14.VIII.2015] Obtenido en http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/la_vacancia_de_autoridades_elegidas_democraticamente_dr_falconi.pdf

Informe de Gestión 2009 – 2016. Mayo 2016. Contraloría General de la República. [Ubicado el 23.I.2018] Obtenido en http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/76b95b9a-6089-45c7-9144-e7f084230a62/Informe_Gestion_2009_2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=76b95b9a-6089-45c7-9144-e7f084230a62

La Contraloría General de la República. Control Boletín Institucional Año 6 – Edición 28. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/a4448304-3114-4e12-81cb-7aa8af4cffe1/BOLETIN_Noviembre2014.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=a4448304-3114-4e12-81cb-7aa8af4cffe1

Municipalidades son las más afectadas por la corrupción. [Ubicado el 02.VIII.2015] Obtenido en <http://eluniversalperu.blogspot.com/2012/10/municipalidades-son-las-mas-afectadas.html>

Programa de entrenamiento para regidores y regidoras municipales. Periodo 2015-2018. [Ubicado el 24.VI.2016], Obtenido en <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Programa%20de%20entrenamiento%20para%20regidores%20y%20regidoras%20municipales.pdf>

Vacan a Alcalde Provincial de Jaén Gilmer Fernández Rojas. [Ubicado el 12.VIII.2015] Obtenido en <http://www.radiomaranon.org.pe/index.php/actualidad-regional/jaen/462-vacan-a-alcalde-provincial-de-jaen-gilmer-fernandez-rojas>

VERA NOVOA, Mario. *El regidor: atribuciones, derechos, obligaciones y restricciones*, [Ubicado el 24.VI.2016], Obtenido en http://aempresarial.com/servicios/revista/45_46_XNQDAGNMKPUSNECNTJEYSTGLJODREOPREFVFMJRWYMPMQRZKB.pdf

REVISTAS

AZPUR, Javier. “La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”, en Consorcio de Investigación Económica y Social, N° 09, 2006.

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA, “El vecino y la vida local” en Cartillas de difusión jurídica, Lima, 1966.

RENADESPLE. Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva. Especiales Temáticos. Año I – Edición N° 1. Octubre 2017.

NORMATIVIDAD

Ley Orgánica de Municipalidades.

Constitución Política del Perú.

Ley de Elecciones Municipales Ley 26864.

JURISPRUDENCIA

Resolución del 01 de abril 2005 [Expediente Número 069-2005-JNE].

Resolución del 23 de febrero 2009 [Expediente Número 2008-905-JNE].

Resolución del 23 de marzo 2015 [Expediente Número J-2015-00047].

Resolución del 26 de marzo 2012 [Expediente Número 144-2012-JNE].

Resolución del 12 de mayo 2015 [Expediente Número J-2015-000109-A01].

ANEXOS

ANEXO I

GUÍA DE ENTREVISTA

Entrevista realizada por la maestrante Lia Zaid Lineth Vilchez Manzanares (**L.V.M.**), al Doctor José Luis Calderón Guerrero (**J.L.C.G.**), Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Jaén, Departamento de Cajamarca.

Transcripción de la entrevista, que se anexa a la presente, desarrollada de la siguiente forma:

L.V.M. 14 de octubre del año 2016, contamos con la grata presencia del Doctor José Luis Calderón Guerrero (**J.L.C.G.**), Procurador Público de la Municipalidad Provincial de Jaén. Doctor le saluda Lia Zaid Lineth Vilchez Manzanares, abogada y maestrante de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo:

J.L.C.G. Buenas Tardes.

L.V.M. Buenos Tardes doctor, le agradezco la gentileza de haberme concedido la entrevista respecto a mi tema de Tesis denominado: ***la reducción de actos de corrupción en los gobiernos locales a partir de la modificación parcial de la ley 27972 – ley orgánica de municipalidades, según casos ocurridos entre el 2011 al 2015***, por lo que me gustaría contar con su opinión respecto a temas que son exclusivos de su especialidad, respondiendo las siguientes preguntas:

- 1.- **¿Cuál es el cargo que ejerce dentro de la Municipalidad Provincial de Jaén, qué funciones realiza y qué tiempo lleva en el cargo?**
- 2.- **¿Qué casos emblemáticos de corrupción de la gestión municipal anterior 2011 – 2014 ha encontrado y cuál es el estado actual de los mismos?**
- 3.- **¿Qué casos emblemáticos de corrupción de la gestión municipal actual 2015-2018 ha denunciado y cuál es el estado actual de los mismos?**
- 4.- **¿Es necesario que el Concejo Municipal le autorice para que inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros que hayan cometido actos de corrupción?**

- 5.- La LOM establece como atribuciones del Concejo autorizar al Procurador Público Municipal para que inicie o impulse procesos judiciales respecto de los cuales el órgano de control interno haya encontrado responsabilidad civil o penal, así como los demás procesos judiciales interpuestos contra el gobierno local o sus representantes. La pregunta es, según su experiencia: **¿El Concejo cumple esta? ¿Cree usted que es necesaria la autorización del Concejo para cumplir sus funciones? ¿Ha tenido alguna dificultad para ejercer la defensa de la municipalidad, por no contar con la autorización mencionada?**
- 6.- **¿Considera que los regidores están cumpliendo cabalmente su función fiscalizadora? ¿Alguna investigación realizada por ellos le ha servido para realizar denuncias ante el Ministerio Público?**
- 7.- **¿Considera que el ser regidor oficialista limita la función fiscalizadora de los regidores?**
- 8.- **¿Su función como Procurador Público Municipal es defender al Alcalde y regidores, o defender los intereses de la Municipalidad?**
- 9.- Durante el cumplimiento de su función, **¿ha sido sujeto de algún tipo de presión o condicionamiento por parte del alcalde y/o regidores para limitar su función en defensa de la Municipalidad?**
- 10.- **¿Considera que los regidores pueden efectuar denuncias directas por actos de corrupción en la Municipalidad o necesariamente tienen que hacerlo a través de la Procuraduría Pública de la Municipalidad?**
- 11.- Qué opinión le merece, el hecho que los regidores sean denunciados por funcionarios, servidores o terceros a los que en un principio denunciaron por presuntos actos de corrupción, y cuyas denuncias fueron archivadas por el Ministerio Público, **¿Cree usted que esta situación constituye una limitación a su función fiscalizadora, ya que por temor a las represalias, los regidores se inhibirían de ejecutar las denuncias que por ley están obligados a realizar?**
- 12.- **¿Tiene algo más que agregar?**

Muchas gracias.

ANEXO II

GUÍA DE OBSERVACION

Lugar de observación	: Municipalidad Provincial de Chiclayo
Observador	: Lia Zaid Lineth Vilchez Manzanares
Tema	: Número de casos emblemáticos de corrupción en la gestión municipal del ex Alcalde Roberto Torres Gonzales
Lugar y fecha	: Chiclayo

1. Casos denunciados por la Procuraduría Pública de Chiclayo.
2. Informes de Comisión Investigadora realizados por regidores municipales
3. Informes de Control Interno de la Municipalidad Provincial de Chiclayo

ANEXO III

GUÍA DE OBSERVACIÓN

Lugar de observación : Municipalidad Provincial de Jaén
Observador : Lia Zaid Lineth Vilchez Manzanares
Tema : Número de casos emblemáticos de corrupción en la gestión municipal del ex Alcalde Gilmer Fernández
Lugar y fecha : Jaén

1. Casos denunciados por la Procuraduría Pública de Jaén.
2. Informes de Comisión Investigadora realizados por regidores municipales
3. Informes de Control Interno de la Municipalidad Provincial de Jaén.