PROYECTO DE LEY: LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191° Y 194° DE LA CONSTITUCIÓN.

La Congresista de la Republica **ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75º del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
21 FEB 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:30

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 191° Y 194° DE LA CONSTITUCIÓN.

Artículo 1. Objeto de la Ley.
La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 191° Y 194° de la Constitución Política del Perú, a fin de extender el periodo del mandato de las autoridades de los gobiernos subnacionales.

Artículo 2. Modificación de la Constitución.
Modifíquese los artículos 191° Y 194° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

Artículo 191. *Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.*
[...]El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de ***seis (6) años****. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. [...]*

Artículo 194°.- *Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. [...] Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de* ***seis (6) años****. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. [...]*

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Congresista de la República

BETTY G. ANANCULI GOMEZ
Congresista de la República

Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

MILAGROS TAKAYAMA JIMENEZ
Congresista de la República

FRANCISCO VILLAVICENCIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de FEBRERO del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 981 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.-

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al día de hoy como país, nos encontramos aun afrontando un proceso de descentralización aplazado y disminuido, el cual no podido ser implementado de manera efectiva por el gobierno nacional. Han transcurrido 14 años de aquel proceso emprendido, nos hallamos de cara al bicentenario y contrariamente a lo esperado, no se han logrado los resultados esperados.

Han transcurrido, cinco procesos de elección general desde el autogolpe de 1992, se han elegido Congresistas, Presidentes Regionales *(ahora gobernadores)*, Alcaldes, Regidores y Concejeros Regionales, sin preocuparnos por un real fortalecimiento democrático.

El fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho, se constituye una lucha imperecedera y de carácter constructivo, que no depende de la participación electoral únicamente, su empoderamiento descansa en la institucionalización de la participación política ciudadana a través de los partidos políticos, movimientos regionales, alianzas partidarias o "*movimientos regionales multidepartamentales*", propuesta que se hiciera hace algunos años para articular los partidos y movimientos políticos que consistía en mecanismos electorales que incentiven la agregación o confluencia de intereses políticos en ámbitos territoriales mayores, sobre la creación de nuevos distritos electorales, que deberían corresponder con las agrupaciones de departamentos que tengan mayor potencial relativo para su integración por interrelaciones geográficas, económicas, sociales.

A fin de evaluar la pertinencia de la reelección de las autoridades, es menester ineludible adoptar una perspectiva evaluadora, de lo que se hizo antes y que lo motivo, que entre el año 2013 y 2014, se hayan presentado hasta ocho iniciativas legislativas ante la Comisión de Constitución por diversas bancadas, las que proponían modificar los artículos 90°, 191° y 194° de la Constitución Política del Perú, en el sentido de proscribir de manera absoluta la reelección inmediata de Alcaldes Provinciales y Distritales, Gobernadores Regionales y Congresistas, iniciativas que fueron acumuladas a fin de ser estudiadas en conjunto para su estudio en un solo dictamen; dando luego de su evaluación como resultado la promulgación de la Ley Nº 30305, publicada en el diario Oficial El Peruano, el día 10 de marzo de 2015, modificando de los Arts. 191° y 194° de la Constitución, incorporando la prohibición de la reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales.

La *ratio legis* de norma, tienen basamento en el empleo ilegal de recursos estatales asignados a los Gobiernos Subnacionales por el Estado con fines proselitistas de parte de estos *alcaldes y gobernadores candidatos*, lo cual promovía supuestas condiciones de inequidad en las justas electorales, empleando recursos humanos, logísticos y financieros ajenos para impulsar sus maquinarias reeleccionistas.

Dichas situaciones, aunadas a la falta de sintonía entre lo que pide el ciudadano y lo que hace la autoridad a modo de demanda social y oferta pública origino que la ciudadanía rechace frontalmente la reelección.

Dicho rechazo, ha dado como resultado en los procesos electorales, han dado como saldo que en el año 2006, el 62% de alcaldes distritales hayan tentado la reelección, logrando luego de dicho proceso electoral, reelegirse únicamente el 35% de dichas autoridades, mientras que el 57% de los alcaldes provinciales postularon para la reelección inmediata, de cuales tan solo el 22% de ellos lograron ser reelegidos. Asimismo, el caso de los Gobernadores Regionales, presenta cifrar cuyas magnitudes que difieren son notablemente, dado que el 64% de gobernadores, intentaron reelegirse, y apenas el 8% obtuvo dicha elección. [1]

Del mismo modo, en el año 2010, el 67% de Alcaldes Distritales intentaron reelegirse, logrando la reelección el 34% de los mismos; similares porcentajes se presentan en el ámbito de los alcaldes provinciales, de los cuales el 59%, tentó la reelección, logrando dicho fin únicamente el hicieron 28%, asimismo, el 52% de los Gobernadores Regionales postulo para un nuevo periodo, logrando dicha meta el 24%.[2]

En el proceso electoral del 2014, el 61% de alcaldes distritales, optaron por participar del proceso electoral, logrando apenas el 17% su reelección; en el caso de los Alcaldes Provinciales, postularon el 52% de los mismos, llegando a reelegirse el 11%, finalmente el 44% de gobernadores regionales pugno por la reelección de los cuales el 16% de los mismos resultaron reelectos. [3]

Por lo que, se hace evidente el descenso dramático en la tasa de reelección de autoridades su nacionales, por parte del electorado, afirmando la voluntad popular que manifiesta una necesidad de cambio, y el rechazo a la reelección de autoridades, sustentada además en los altos índices de corrupción que nos hacen recordar a autoridades locales involucradas en denuncias, conforme reporta la Contraloría General de la República, que ha identificado (08) regiones denominadas como *"puntos rojos de la*

---

[1] Jorge Aragón y José Luis Incio. "LA REELECCIÓN DE AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES EN EL PERÚ, 2006-2014". En Revista Argumentos, Edición N° 5, Año 8, Noviembre 2014. Disponible en: http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014/ ISSN 2076-7722. p. 19

[2] Ibídem.

[3] Jorge Aragón, Op. cit. p 20.

corrupción", lista encabezada por Lima, y secundada por las regiones de Junín, Áncash, Ayacucho, San Martín Arequipa, Ucayali y La Libertad.[4]

En ese sentido se ha logrado identificar, no sólo en los titulares de pliego "alcaldes y gobernadores" niveles de responsabilidad penal civil y administrativa, también se halla responsabilidad en sus funcionarios, los cuales también han y son procesados; a nivel regional en el periodo 2009-2014, a nivel local se han logrado identificar (2,944) casos de responsabilidad penal a nivel local, (3,977) casos de responsabilidad civil y (15,953) de responsabilidad administrativa funcional.

Es así que, en el escenario regional durante el periodo referido, se ha determinado (2,128) casos de responsabilidad penal en autoridades y funcionarios, (1,910) caso de responsabilidad civil y (15,523) casos de responsabilidad administrativa funcional5, muchas de estas incidencias se deben a que los funcionarios gubernamentales, no tienen un perfil ni la calificación necesaria para ejercer cargos públicos que permitan la correcta gestión y manejo de la cosa pública, concurriendo factores como el clientelismo y la volatilidad de funcionarios en cada periodo de gestión.

Finalmente, es necesario concluir que la descentralización es la reforma contemporánea de mayor importancia desde la república; la cual a fin de ser efectivizada requiere la participación de sus actores protagónicos, los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales y distritales, quienes están llamados a constituirse en agentes de desarrollo, debiendo el Estado generar las condiciones necesarias para dotar de estabilidad necesaria para la implementación de su plan de gestión y gobierno, a fin de que estos no se avoquen a tentativas político electorales con la finalidad de obtener el tiempo necesario para la ejecución de sus proyectos o programas, por lo que a fin de proscribir dicha situación, proponemos prolongar el plazo de su mandato de (04) años a (06) años, lo cual no comporta desmedro alguno en la gestión eficiente de recursos del Estado, los cuales se hallan suficientemente tutelados por mecanismos de fiscalización y control suficientes, como los Concejos Regionales y Municipales, los procesos de participación ciudadana, el Sistema Nacional de Control y en específico el proceso de revocatoria.

a. Sustento constitucional de la Iniciativa Legislativa:

La democracia es una expresión cultural y organización política con la finalidad de implementar un orden interno que permita la convivencia y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

[4] Alex Gutiérrez. (2014). 53% de la corrupción se concentra en 8 regiones del país. 13 de noviembre de 2016, de La Ley. Disponible en: http://laley.pe/not/1656/53-de-la-corrupcion-se-concentra-en-8-regiones-del-pais.
[5] Sistema de Control Gubernamental Periodo Enero 2009 – Agosto 2014

Esto implica en palabras del jurista Víctor García Toma, *"[...] un conjunto interconectado de ideas, valores, instituciones políticas, reglas procedimentales, prácticas de comportamiento comunitario y programas gubernamentales dirigidos a asegurar la libertad, la igual, la vocación solidaridad, la tolerancia y la participación plena y cabal de todos los hombres perteneciente a un cuerpo político-social en las tareas de decisión, deliberaciones y control de los asuntos vinculados con la existencia y coexistencia genuinamente humana."*[6] (El subrayado es nuestro).

Es decir que, la institución democrática, tiene como finalidad el aseguramiento del ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la población, la cual no se agota como una forma de gobierno, sino que: *"[...] asiente a la condición de "estilos de vida". Esta imprescindiblemente requiere de determinados comportamientos, lo cual contribuye a posibilitar el pleno desarrollo de los miembros de una comunidad en donde se acredita la personalización del hombre y la humanización del colectivo social."*

Es esta función social la que trasciende su aspecto meramente organizativo, la que permite la humanización del colectivo bajo su gobierno, permitiendo el ejercicio y tutela de viene jurídicos como la vida, dignidad, libertad y el desarrollo de su proyecto de vida, permitiendo de desarrollo socioeconómico individual y colectivo.

Por lo que, a fin de salvaguardar el interés general de la población y el ejercicio de sus derechos es menester impostergable empoderar el gobernó democrático, mediante la reforma política electoral y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en todos los niveles de gobierno, especialmente a los gobiernos subnacionales quienes en virtud de a los artículos 191º y 194º de la Constitución, se establecen mandatos de cuatro años, los cuales en comparación con los periodos estipulado por la constitución para: el Contralor General de la República (7 años), los Congresistas de la República (5 años), el Presidente de la República (05 años), los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (05 años), el Defensor del Pueblo (05 años) y los Magistrados del Tribunal Constitucional, es notablemente reducido.

En ese sentido, la gestión pública y su eficacia se hallan salvaguardas, por mecanismos de control y fiscalización suficientes, como los Concejos Regionales y Municipales, los mecanismos de participación ciudadana, el Sistema Nacional de Control y en específico el proceso de revocatoria. Por lo dicha modificación no causa perjuicio a la gestión gubernamental o al ejerció de derecho fundamental alguno.

Por lo que, conforme al artículo 206º de la Constitución, el cual faculta al Poder Legislativo a reformar la Constitución, mediante la mayoría absoluta del numero legal de sus miembros, sometiendo posteriormente a referéndum dicha propuesta, salvo que por acuerdo del congreso, se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una

[6] **VÍCTOR GARCÍA TOMA**. (2009). Diccionario de Derecho Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica.

votación favorable superior a dos tercios del número legal de congresistas en cada una; la misma que no podrá ser observada por el Presidente de la Republica, toda vez que el Poder Constituyente, a través la Constitución, ha delegado la competencia jurídica de reforma constitucional al Poder Legislativo y al pueblo; los mismos que conforme manifiesta el profesor de derecho constitucional Cesar Landa Arrollo, está sometido a la Constitución, la cual lo obliga a: *"[...] proteger los derechos y bienes en ella recogidos, [...] Debido a que la autoridad del poder de reforma tiene como soporte el texto constitucional, su contenido no puede destruir su fundamento ni su razón de ser."*[7]

Por lo que, la propuesta de reforma constitucional planteada, y a la luz de un análisis sistémico y unitario de la Constitución, se cumple con dicha cautela, coadyuvando con el cumplimiento de su finalidad y razón de ser.

b. **Vinculación con las políticas del Acuerdo Nacional:**

La presente propuesta legislativa se condice con lo establecido en primer y segundo objetivo del Acuerdo Nacional:

1. ***"Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho:*** *Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.*

   Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad. (El subrayado es nuestro).

2. ***"Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos:*** *Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de*

[7] **CÉSAR LANDA ARROYO. (2010).** *Los Procesos Constitucionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.* Lima, Palestra,2010.

decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad." (El subrayado es nuestro).

c. **Vinculación con los objetivos del bicentenario:**

La propuesta legislativa subanálisis, se encuentra alineado con el Eje Estratégico 3: Estado y gobernabilidad, así como:

*"**A. OBJETIVO NACIONAL:** Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional.*

Este objetivo implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas. [...]

Así como el lineamiento de política 1 de reforma del Estado:

1. *Reformar la administración del Estado para mejorar su capacidad de gestión en los niveles nacional, regional y local, asegurando su presencia en todo el territorio del país e incrementando la cobertura, eficiencia y calidad de sus servicios y la celeridad en la atención de trámites."*

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO:

a. Los beneficios

La presente propuesta legislativa conlleva los siguientes beneficios:

a. **Incremento en la estabilidad política y de gestión en los gobiernos sub nacionales:** La cultura de prevención en el tratamiento oncológico conlleva a disminuir los índices de cáncer en la población nacional.

b. **Menor gasto público en la organización de procesos electorales:** La ampliación del periodo de elección de los Gobernadores Regionales, Vicegobernador Regionales, Concejeros Regionales, Alcaldes y Regidores, conlleva a la reducción en número de procesos electorales a convocar, permitiendo una reasignación de recursos a necesidad de mayor apremio e impacto socioeconómico.

b. Los costos

La presente propuesta legislativa conlleva los siguientes costos:

a. **Modificación del artículo 191º y 194º de la Constitución:** La ampliación del periodo de gestión de las autoridades políticas en los gobiernos subnacionales, no genera impacto económicos directos o indirectos, puesto que dicha reforma constitucional se limita a variar el periodo temporal del mandato.

c. Matriz de análisis costo beneficio

ACTOR	BENEFICIO	COSTO
Ciudadanía en general	Incremento en la estabilidad política y de gestión en los gobiernos sub nacionales.	Modificación del artículo 191° y 194° de la Constitución.
Estado Peruano	Menor gasto público en la organización de procesos electorales.	

III. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

Con la presente propuesta de reforma constitucional, que conlleva el incremento del periodo de gestión de los Gobiernos Regionales, tenemos como efecto directo la modificación del tercer párrafo del Artículo 191° de la Constitución Política, así como el tercer párrafo del Artículo 194º de la Constitución Política , los mismos que tienen como consecuencia la modificación de los siguientes dispositivos normativos:

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867, primer y segundo párrafo del Artículo 11°.
- Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972 Artículo 130°
- Ley de Elecciones Municipales Ley N° 26864, último párrafo del Artículo 1°

Por tanto, las reformas planteadas no afectan de forma estructural el sistema normativo peruano, afectando únicamente a las normas que involucran a los mencionados sectores.

Lima, 7 de febrero de 2016.