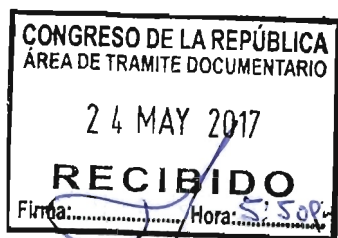




Proyecto de Ley N° 1446/2016-CR



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITE LA REELECCIÓN INMEDIATA Y POR ÚNICA VEZ DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y ESTABLECE LA REVOCATORIA PARA LAS AUTORIDADES REELEGIDAS.

Los congresistas de la República que suscriben, por iniciativa del congresista **GILMER TRUJILLO ZEGARRA**, del grupo parlamentario **Fuerza Popular**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITE LA REELECCIÓN INMEDIATA Y POR ÚNICA VEZ DE AUTORIDADES MUNICIPALES Y ESTABLECE LA REVOCATORIA PARA LAS AUTORIDADES REELEGIDAS.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente proposición legislativa tiene por objeto permitir la reelección inmediata y por única vez de autoridades municipales y establece la revocatoria para las autoridades reelegidas.

Artículo 2. DE LA MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Modifícase el tercer párrafo del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, por el siguiente texto:

“Artículo 194

(...)

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. **Pueden ser reelegidos por una sola vez, en forma inmediata. El mandato de dichas autoridades es revocable solo para los reelegidos, conforme a ley.** El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

(...)”

Artículo 3. DISPOSICIÓN TRANSITORIA ESPECIAL

Incorporase la Cuarta Disposición Transitoria Especial a la Constitución Política, con el siguiente texto:



Cuarta.- La reelección inmediata de los alcaldes a que se refiere el artículo 194 de la Constitución Política es aplicable a partir del proceso electoral de 2022.

Lima, 17 de mayo de 2017

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Congresista de la República

[Signature]
CONG GALVAN

[Signature]
CARLOS DOMINSUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

[Signature]
Carlos Domínguez

[Signature]
Rostes
Rostes
Domingo Domínguez

[Signature]
Luis F. Galarreta Velasco
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
J. Yuyes M.
[Signature]
Percy Alcázar Mateo

[Signature]
Enrique Castro
[Signature]
VERGARA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 30 de Mayo del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 1446 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hace dos años se aprobó la Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes. Los argumentos que se esgrimieron para justificar la eliminación de la reelección se resumen en tres aspectos: las relacionadas con el correcto manejo de los bienes públicos, con la correcta administración y con el sistema político.

Durante el debate de la eliminación de la reelección de autoridades regionales y locales recogidas por la Comisión de Constitución y Reglamento en el dictamen recaído en los proyectos de ley N° 292/2011-CR, 1426/2012-CR, 2566/2013-CR, 3318/2013-CR y 3404/2013-CR, que proponen reformar la Constitución prohibiendo la reelección inmediata de Presidentes y Vice-Presidentes Regionales así como de Alcaldes, se incidió en puntualizar que durante "las campañas reeleccionistas se suelen financiarse directa o indirectamente, con recursos públicos, ya sea se trate de recursos humanos (utilización del personal), recursos materiales (papel, fotocopiadoras o teléfonos) o económicos (desviación de fondos)."¹



Sin embargo, es menester recordar que el Estado está organizado de tal manera que se han implementado sistemas administrativos como mecanismos de control, que tienen como objetivo regular la acción de las entidades públicas y organizarlos. También, tiene como aspiración, velar porque el uso de los recursos se haga de manera eficiente, es decir, que no haya aprovechamiento, ni mal uso de los mismos. En ese sentido, el Estado ha implementado un conjunto de sistemas desconcentrados y descentralizados, aplicables a las entidades públicas, a mencionar: Sistema Nacional de Presupuesto Público, Sistema Nacional de Tesorería, Sistema Nacional de Contabilidad, Sistema Nacional de Endeudamiento, Sistema Administrativo de Abastecimiento, Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, Sistema Nacional de Control, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (antes denominado Sistema Nacional de Inversión Pública), Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, Sistema de Defensa Jurídica del Estado y el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. De estos sistemas, el Sistema Nacional de Control, que "es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada."², conformado por la Contraloría General de República (CGR), como ente rector del Sistema, los Órganos de Control Institucional y las Sociedades de Auditoría Externa designado por la CGR,

¹ Dictamen recaído en los proyecto de Ley N° 292/2011-CR (...) 3404-2013-CR, que proponen reforman la Constitución prohibiendo la reelección inmediata de Presidentes y Vice Presidentes Regionales así como de Alcaldes. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e205257ce600781f27/\\$FILE/00292DC04MAY280514.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/9c55d65f2eb444e205257ce600781f27/$FILE/00292DC04MAY280514.pdf) Visto 07/04/2017

² http://doc.contraloria.gob.pe/documentos/PREGUNTAS_FRECUENTES_2015.pdf Visto 07/04/2017

es uno de los más importantes, considerando que a través de éstos se encargan de efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.

Si como consecuencia de las deficiencias de cualquiera de los sistemas administrativos y su respectivo órgano rector, se haga un uso irregular e ineficiente de los bienes públicos, estas deficiencias son de entera responsabilidad de las entidades públicas encargadas de hacer cumplir la normatividad en cada uno de los sistemas administrativos, incluido los titulares de cada entidad. Sin embargo, ello no es impedimento para asumir y argumentar que una autoridad que pretenda una reelección "...suelen financiarse, directa o indirectamente, con recursos públicos,..." En ese contexto, lo que el Estado debe promover y exigir es una mayor transparencia y eficiencia de los encargados en hacer cumplir las normas, principalmente, exigir una mayor eficacia en el control gubernamental a cargo de la Contraloría General de la República, como órgano técnico rector del Sistema Nacional de Control, a fin de garantizar la legalidad de la ejecución del presupuesto público, de las operaciones de la deuda pública, así como de los actos de las instituciones sujetas a control, orientado a una mayor transparencia de la gestión de las entidades.



Según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República y sus modificatorias, "mediante el control gubernamental, se previene y verifica la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas obtenidas por las instituciones sujetas a control."³ En ese extremo, es imperativo reconocer que por las deficiencias en el sistema de control y otros sistemas administrativos, no se debería afirmar, si no hay un estudio que lo sustente, que 'una autoridad que pretenda una reelección, hará mal uso de los recursos a su disposición' considerando que para evitar ese mal uso de los recursos públicos, el Estado cuenta con un sistema de control y éste no se lo permitiría. En su defecto, la normatividad específica sobre la materia de elecciones municipales, debe establecer mecanismos de control, sumado a otros, como autorizar una licencia con tiempo prudencial para ejercer el cargo en tanto dure el proceso electoral, con la finalidad de evitar que la autoridad que tienta una reelección, se aleje de la responsabilidad como titular de la entidad y evite que la supuesta "maquinaria institucional... previamente montada"⁴ mantenga el poder de facto del cargo al cual pretende ser relegado por otro periodo.

Por otro lado, se arguyó, de igual manera, que "al prohibir la reelección inmediata (...) de alcaldes, se pretende además favorecer la lucha contra la corrupción eliminando un ámbito de claro conflicto de intereses entre el funcionario que debe salvaguardar el patrimonio público y el candidato que requiere financiamiento

³ Ibid. 2

⁴ Ibid. 1

para sus actividades proselitistas.”⁵ Al respecto, es necesario precisar, que la corrupción no es fenómeno exclusivo de las entidades públicas. No nos olvidemos que también es promovida por entidades privadas. En ese contexto, en los últimos meses estamos conociendo públicamente graves casos de corrupción que involucra a expresidentes de la República y funcionarios de la alta dirección de entidades públicas. Asimismo, implica a autoridades electas o designadas de los gobiernos subnacionales. Estos actos nocivos para la sociedad y la democracia han sido promovidos por empresas transnacionales y nacionales. Por lo tanto, **la corrupción no es exclusividad de autoridades electas o reelectas, sino es un problema, lamentablemente arraigado en tanto en las entidades públicas como privadas, y en los tres niveles de gobierno.** Como consecuencia, actualmente, se encuentran en condición de presos o procesados diversos servidores civiles, ex servidores y exfuncionarios de la diversidad de entidades públicas, incluido a ex autoridades presidenciales, gobernadores y exgobernadores regionales y alcaldes y exalcaldes municipales, que no necesariamente han sido reelectos alguna vez. Este argumento no es una condición necesaria menos suficiente para abolir la reelección, puesto que no elimina ni contribuye objetivamente la lucha contra la corrupción.



En ese sentido, para luchar contra la corrupción, debemos buscar mecanismos más integrales e inteligentes que den resultados objetivos y medibles. Uno de esos mecanismos sería fortaleciendo e implementando un sistema de transparencia y acceso a la información pública que involucre y promueva un rol más proactivo de la ciudadanía en la exigencia de rendición de cuentas, sumados a ello, buscar implementar mecanismos que reduzcan el grado de discrecionalidad de los servidores civiles a la hora de tomar decisiones y en un simple acto administrativo. Esos dos elementos son fundamentales en la lucha contra la corrupción, más que pretender evitar una reelección inmediata de alguna autoridad que tal vez viene haciendo una buena gestión. Finalmente, dejemos que la ciudadanía tome la decisión final, y eso es lo democrático.

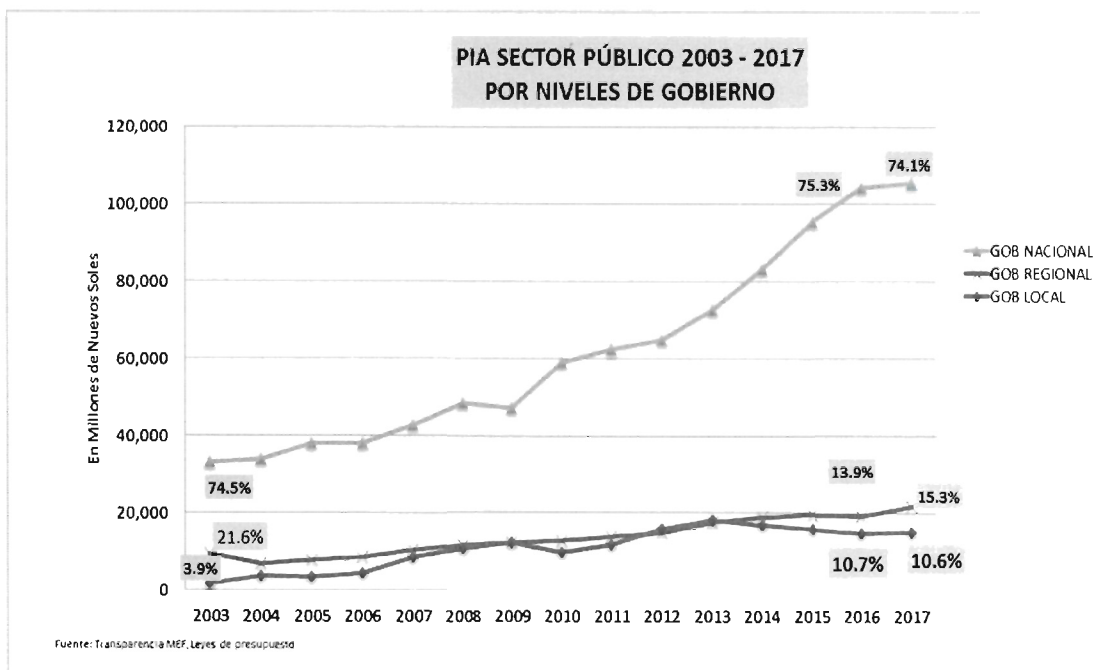
También se arguyó que empresas proveedoras del Estado, principalmente, las que proveen a los gobiernos locales, “tienen un alto incentivo para apoyar y financiar al candidato a la reelección en perjuicio de otras opciones y esto solo por el ejercicio de la función pública y no por razones de presencia ideológica”⁶. Al respecto, la solución no es evitar una reelección, sino establecer en la normatividad electoral o de contrataciones del Estado, la prohibición expresa de los aportantes a una organización política en un proceso electoral, de ser proveedores del Estado, sea personal o mediante empresas en la cual tiene algún tipo de participación o relación directa o indirecta.

Con respecto, a lo relacionado con la correcta administración, razón por la cual se eliminó la reelección de autoridades regionales y municipales, la argumentación de la Comisión de Constitución y Reglamento, señala que “la reelección en sus cargos promueve el desarrollo de obras en sectores

⁵ Ibid. 1

⁶ Ibid. 1

electoralmente afines a su gestión postergando otros que tal vez resulten prioritarios"⁷ Esta fundamentación es endeble, considerando que la autoridad electa por única vez o el que es reelegido, responde al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que promueve y orienta el desarrollo armónico y sostenido del país. En esa perspectiva, la ejecución de proyectos de inversión pública responde a un plan operativo anual y a un plan de desarrollo concertado, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, y, no responde exclusivamente a un criterio oportunista. Más aún, incluso el financiamiento de proyectos de inversión pública local, obedece a la voluntad de las entidades del gobierno nacional, dado que, por lo general, los recursos presupuestarios de los gobiernos locales son limitados y no disponen lo suficiente para la ejecución de sus proyectos. En ese sentido, no está sustentado la afirmación que hizo la Comisión de Constitución, en ese extremo. Si observamos el Gráfico sobre distribución del presupuesto del sector público por niveles de gobierno, podemos apreciar la alta concentración de recursos administrados centralmente (74,1% - 2017) que en los últimos 15 años no tuvo variación relevante, y por ende una reducida participación de los gobiernos subnacionales (25,9% - 2017). Estas cifras demuestran claramente que los gobiernos locales, depende de la transferencia de recursos de parte de las entidades del gobierno nacional para la ejecución de sus proyectos. En esa perspectiva, los gobiernos locales no tendrían la discrecionalidad ni la disponibilidad de recursos presupuestarios para ejecutar sus proyectos en momentos previos a un proceso electoral.



Fuente: MEF

Tampoco es muy objetivo señalar que durante el año electoral las autoridades locales comiencen a ejecutar las obras que no hicieron en los primeros tres años de su gobierno, y como indico en el párrafo anterior, los recursos presupuestarios

⁷ Ibid. 1

tienen carácter anual y sólo mediante autorización expresa en la Ley se puede incorporar recursos no devengados en el ejercicio fiscal siguiente, para la continuidad de las inversiones, pero en ese caso, es expreso y lo resalto, solo para continuidad de las inversiones, es decir, los proyectos que ya estuvieron previamente programados para su ejecución. Tampoco habría recursos financieros disponibles para ejecutar un sin número de proyectos de inversión con el afán electoral, dado que la distribución presupuestaria año a año es equivalente, y la tasa de crecimiento en promedio no supera el 5%. En ese contexto, no tiene sustento sólido tal afirmación.

La otra justificación por la cual se eliminó la reelección indefinida de autoridades regionales y locales, se sustenta en que éstas estimulan "el desarrollo y enquistamiento de burocracias, cuya permanencia en el cargo no depende de los resultados de su gestión o del desempeño profesional sino de la proximidad ideológica o partidaria con el titular del pliego"⁸. Al respecto, es probable que al inicio de una gestión edil, esta afirmación sea tenga cierta certeza; sin embargo, una entidad no puede contratar tanto personal como partidarios tenga la organización política a la que representa la autoridad electa, tampoco lo puede hacer de forma permanente. Asimismo, actualmente contamos con Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, que establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizadas por las entidades públicas en la gestión de recursos. Si bien el proceso de implementación de este sistema es lento y gradual, no implica que el proceso de contratación de personal se limita a las normas y procedimientos, promovidos por el ente rector, es decir, por la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, sino hay una tendencia y comportamiento por contar con personal calificado, que aun con las reducidas remuneraciones que ofrecen las entidades subnacionales, los profesionales jóvenes aceptan dichas condiciones, independientemente del régimen laboral y el tiempo de permanencia. En ese extremo, hay vientos de cambios en las municipalidades.

¿Por qué debe permitirse la posibilidad de una reelección inmediata por única vez de autoridades municipales?

Corto periodo de gobierno

El periodo de cuatro (4) años para ejercer las tareas ejecutivas de las autoridades locales, suele ser reducido para cumplir con los objetivos y metas de largo plazo. Esto ocurre básicamente porque el proceso de maduración de los proyectos de inversión pública que contribuya con la reducción de la brecha en infraestructura básica o relacionada con la lucha contra la desnutrición o mejora de la calidad de la educación, la salud y la vivienda, requiere periodos razonables para obtener resultados mediamente aceptables, que sea valorado por la sociedad por efectos en el crecimiento y desarrollo de su jurisdicción. Asimismo, permitir la posibilidad de una reelección inmediata, por una sola vez, contribuirá con mejorar la

⁸ Ibid. 1

gobernanza de las municipalidades. Más aun, permitir el proceso de revocatoria solo para autoridades reelectas, ajustando la norma a partir del primer año de haber sido reelecto, puede mejorar ostensiblemente la tranquilidad que requieren las autoridades para concentrarse en los planes y proyectos para los cuatros años de gobierno para los cuales recibieron el mandato de los ciudadanos, sin tener que estar preocupados por un eventual proceso de revocatoria. Claro, está que estas medidas requerirá el fortalecimiento del control político, rendición de cuentas y mayor transparencia de las autoridades locales, con la finalidad de compensar estos grados de libertad.

Baja tasa de reelección de autoridades municipales



Para Jorge Aragón y José Incio⁹ en el estudio "La Reección de Autoridades Regionales y Municipales en el Perú, 2006-2014", indican que desde el 2002 a 2014, "el interés y la voluntad de autoridades subnacionales electas de permanecer en el cargo un siguiente periodo han sido mucho más constantes y estables que su tasa efectiva de reelección... es posible afirmar que las tasas de reelección a escala subnacional tienden a ser bajas en el Perú, pero esto no sucede por una falta de interés entre los políticos de permanecer en la política. De igual modo, habría que reconocer que estas bajas tasas de reelección en el ámbito subnacional son bastantes recientes (2014)"¹⁰. Así, por ejemplo, la misma fuente indica que durante el 2014, de los 195 alcaldes provinciales, 102 buscaron la reelección, pero, la ciudadanía, sólo reeligió a 21 alcaldes provinciales, representando el 10,8% del total de alcaldes provinciales y 20,6% de los alcaldes que intentaron la reelección. La afirmación de Jorge Aragón y José Incio se corrobora con la versión de Paula Muñoz "De hecho, Perú contrasta con otros países por sus tasas relativamente bajas de reelección de autoridades, tanto en el Legislativo como en los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, solamente 32 alcaldes provinciales de 195 (16,4%) y 311 de 1938 (19%) fueron reelectos en el 2010 (Córdova e Incio, 2013)"¹¹. En ese sentido, **la reelección de autoridades, es un asunto que debe ser resuelto en las urnas, claro está, en un proceso electoral justo que garantice equidad y transparencia.** La última palabra la tiene el ciudadano.

La reelección de autoridades municipales no debe ser sinónimo de corrupción

Si bien la realidad nos va demostrando sobre algunos casos de corrupción relacionadas a autoridades reelegidas, éste no debe ser una regla general.

Durante el debate de la Reforma Constitucional de junio de 2014, que tuvo por finalidad prohibir la reelección inmediata de las autoridades regionales y locales,

⁹ Aragón, Jorge y José Luis Incio "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014". En Revista Argumentos, año 8, n.º 5. Diciembre 2014. Disponible en:

<http://www.revistargumentos.org.pe/reeleccionregionales.htm> visto el 11/04/2017

¹⁰ Ibid. 8

¹¹ <http://www.noticiasser.pe/26/04/2014/opinion-libre/prohibir-la-reeleccion-no-es-la-solucion> visto 12/04/2017

la congresista Martha Chávez¹², señaló que "La reelección inmediata no necesariamente es fuente de corrupción por sí misma. Hemos tenido décadas con situaciones, de acuerdo a la[s] Constituciones en ese momento vigentes, en las cuales no era permitida la reelección inmediata, y, sin embargo, ha habido hechos de corrupción extraordinarios, por decir lo menos (...) Entonces, no es en sí misma la reelección inmediata por un periodo lo que puede ocasionar actos de corrupción"¹³.

Paula Muñoz¹⁴, reconocida politóloga de la Universidad del Pacífico, señala al respecto, que "De nada sirve prohibir la reelección si no fortaleces la institucionalidad estatal de control y fiscalización. Mientras uno no mejore la capacidad de estas instituciones, los políticos locales van a seguir gobernando de forma irregular, ya que hay un problema de impunidad"¹⁵. Finalmente, concluye indicando que la "reelección no es sinónimo de corrupción"¹⁶. Asimismo, opina que una fórmula alternativa a la no reelección, es permitir una sola reelección inmediata.

Jorge Aragon¹⁷ y José Luis Incio¹⁸, en un artículo publicado por la revista Argumento, llegan a la conclusión, señalando y citando a Steven Levitsky¹⁹ (2014) que "la no reelección de autoridades regionales, provinciales y distritales minará aún más la baja calidad de los políticos en nuestro país, y, a la larga, traerá a más novatos e inexpertos a la política y fomentará el cortoplacismo político y probablemente mayores niveles de corrupción"²⁰.

Javier Torres Seoane²¹, Director de Noticias de la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER), en una entrevista para un programa televisivo de Enlace Nacional concluye que prohibir la reelección inmediata no evitará la corrupción "(...) no necesariamente la reelección de cuatro años es mala, *per se* (...) el Perú es un país que no reelige mucho, Lima reelige un poco más (...) a nivel de las regiones y provincias la reelección es baja, entonces, no necesariamente la reelección era el problema (...) el problema era la falta de

¹² Congresista de la República, periodos: 1992-2000; 2000-2001; 2001-2006 y 2011-2016.

¹³ Diario de los Debates – Segunda Legislatura Ordinaria de 2014 – Tomo II Página 1570
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257CEE001088D3/\\$FILE/SLO-2013-13.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257CEE001088D3/$FILE/SLO-2013-13.pdf) v

¹⁴ Profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del CIUP. Es Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Government) por University of Texas en Austin (Estados Unidos), y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=GhP91bakGiY> visto 11/04/2017

¹⁶ Ibid 11.

¹⁷ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florida. Profesor Investigador en la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP, Investigador afiliado al Instituto de Estudios Peruanos.

¹⁸ Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la PUCP y la UARM. Miembro de equipo investigación de CISEPA-PUCP

¹⁹ Professor of Government at Harvard University. His research interests include political parties, authoritarianism and democratization, and weak and informal institutions, with a focus on Latin America.

²⁰ Ibid. 8

²¹ Antropólogo y Director de Noticias SER

mecanismos de control (...) no hay una relación directa [entre corrupción y reelección]"²².

Fernando Rospigliosi²³, en relación a la reelección de autoridades, considera que "(...) hay un problema que va más allá, que ninguna regla puede cambiar, que es la sociedad peruana, o sea, en muchos casos se elige a gente corrupta a sabiendas que es corrupta (...) "²⁴.

Diethell Columbus²⁵, en un video-columna, ha indicado que "(...) la no reelección de autoridades bajo ningún concepto va eliminar la corrupción en el Estado, en general, en los gobiernos locales, regionales, en los ministerios, en los entes públicos en general (...) "²⁶

En resumen, la reelección no necesariamente es sinónimo de corrupción, sino éste es, principalmente, un problema del deficiente sistema de control, fiscalización, rendición de cuentas y de transparencia, que adolecen gran parte de las entidades del Estado, probablemente, también como consecuencia de la carencia de un plan objetivo de lucha contra la corrupción, sumado a un problema de carácter social expresado en la tolerancia de la sociedad a la corrupción y a los ciudadanos corruptos, que son elegidos o reelegidos como autoridades, a pesar de conocer de los actos de corrupción en la que estuvieron involucrados y hechas públicas a través de los medios de comunicación. En ese sentido, podemos afirmar, con cierta certeza, que una autoridad reelegida no es necesariamente un corrupto; tampoco se puede afirmar que prohibir la reelección sea un factor determinante en la lucha contra la corrupción. Más bien, es oportuno en repensar e identificar los factores que sí contribuyen satisfactoriamente en la lucha contra la corrupción, siendo éste materia de otro análisis y requerirá la implementación de políticas públicas que deben ser concertados por los poderes del Estado. Sin duda, un elemento fundamental para implementarlo, será mediante la aprobación de normas que contribuyan con dicho fin. Sin embargo, como se ha indicado líneas arriba, permitir la reelección inmediata, por una sola vez, contribuiría con el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza en los gobiernos locales.

¿Por qué se debe revocar sólo a las autoridades reelectas?

En primer lugar, el periodo actual del mandato de las autoridades locales de cuatro (4) años, es corto. Generalmente, se ha escuchado a diversas autoridades locales, quejas respecto a que su periodo de mandato es 'muy corto'. Efectivamente, debido a que los planes, programas y proyectos que tienen

²² Prohibir la reelección inmediata de Gobierno[s] Regionales no evitara la corrupción –Enlace Nacional https://www.youtube.com/watch?v=AbfwcPH8e_M Visto: 17/04/2017

²³ Periodista, sociólogo y político peruano.

²⁴ Panamericana Televisión -Entrevista a Fernando Rospigliosi <https://www.youtube.com/watch?v=MKJyTPavNWc> Visto 17/04/2017

²⁵ Abogado, especialista en Gestión Pública. Director Ejecutivo del Instituto Peruano de Estudios Gubernamentales y Sociales. Docente de la Universidad de San Martín de Porres

²⁶ Reelección de autoridades –El Montonero <https://www.youtube.com/watch?v=t5TiXoSXckA> visto 17/04/2017

pensado ejecutar, requieren un periodo de maduración para su implementación, y, además, irroga un costo adicional en tiempo, para buscar el financiamiento para la ejecución de sus proyectos y actividades, es razonable deducir que el mandato de cuatro años es breve para implementar los objetivos, planes y proyectos incluidos un plan de gobierno municipal.

En segundo lugar, los ciudadanos y candidatos perdedores de la contienda electoral, suelen promover, muy temprano, el proceso para revocar a la autoridad municipal, entrante. Según Fernando Tuesta Soldevilla²⁷, "entre 1997 y 2013, han sido sometidos a proceso de consulta popular de revocatoria 5 303 autoridades municipales. En términos comparados, se puede señalar que el Perú es el país con más procesos de revocatoria en el mundo (y con mayor cantidad de autoridades revocadas). En América Latina, Ecuador solo ha sido sometido a consulta 78 autoridades locales y Colombia a 32 alcaldes"²⁸. El referido investigador indica que entre 1997 al 2013 se han adquirido un total de 5 800 kits electorales y fueron aprobados 1 159 solicitudes de revocatoria (Ver Cuadro²⁹ y gráfico).

Cuadro 1

1997-2013: Kits electorales y solicitudes aprobadas



Año	Kits vendidos	Solicitudes aprobadas	%
1997	270	61	23
2001	875	173	20
2004	762	188	25
2005	30	21	70
2008-2009	1 607	317	20
2012-2013	2 256	399	18
Total	5 800	1 159	20

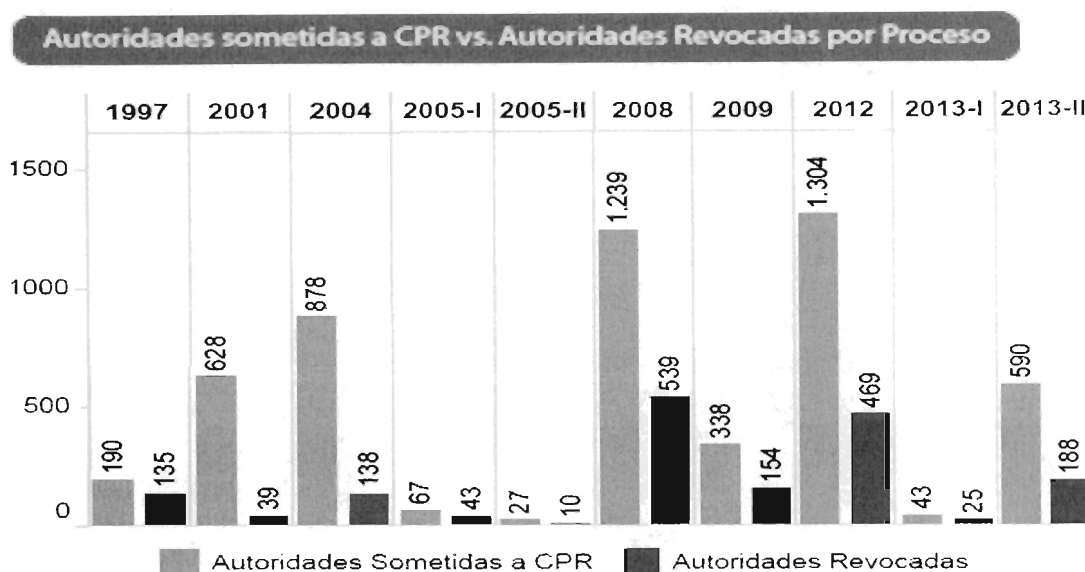
Fuente: Kits vendidos: Oficina Nacional de Procesos Electorales Solicitudes aprobadas: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones.

²⁷ Doctor en Ciencias Sociales (UNMSM), Magister en Sociología, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialista en temas electorales.

²⁸ Tuesta, F (2012) Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). La dosis hace el veneno –Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Pág. 17 https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno_An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandat visto 18/04/2017

²⁹ Ibid. 28.

Gráfico 1



Fuente: JNE – Infogob

Cuadro 2



CONSULTAS POPULARES DE REVOCATORIA (1997-2013)		
PERIODO DE GOBIERNO	FECHA DE PROCESO	AUTORIDADES REVOCADAS
1995-1998	23/11/1997	135
1999-2002	25/11/2001	39
2003-2006	17/10/2004	138
	03/07/2005	43
	30/10/2005	10
2007-2010	07/12/2008	539
	29/11/2009	154
2011-2014	30/09/2012	469
	17/03/2013	25
	07/07/2013	188
TOTAL		1740

Fuente: JNE - Observatorio para la Gobernabilidad Infogob
Reporte N° 1, Serie CPR 2017 – Proceso de Revocatoria en el Perú

Estos factores debilitan el accionar de las autoridades locales, considerando que desvían su atención y acciones, a estos procesos electorales, descuidando muchas veces los planes de mediano y largo plazo y postergando la implementación de acciones que viabilice el desarrollo económico y social de su jurisdicción. En esa perspectiva, la gestión gubernamental local se desarrolla en un ambiente poco amigable. Así, se debilita las posibilidades de avance de los objetivos y metas fijadas por las autoridades, distorsionando los objetivos y debilitando la ejecución de los planes y proyectos.

Esta situación, además, pone en riesgo constante la gobernanza local. En ese contexto, **es imperativo que el proceso de revocatoria de autoridades sea aplicable sólo a las autoridades locales reelectas**, pudiendo promover una modificación de la normatividad a fin de que se permita el inicio de este proceso, a partir del primer año del segundo mandato de la autoridad municipal reelecta. **Esto garantizaría cierta estabilidad a las autoridades para que cumplan su mandato** y concentren sus energías en honrar con sus compromisos y planes de gobierno, y, no estén preocupados por un eventual proceso de revocatoria en su primer periodo. Esta posición es concordante con el enfoque de Fernando Tuesta, al referirse a la revocatoria señala que "El mecanismo de la revocatoria es defendido, en tanto otorga un instrumento político de control de la autoridad elegida, sobretudo en escenarios de disconformidad. Sin embargo, si bien la participación política es importante, no se debe soslayar que es necesario observar el impacto que pueda producir en la estabilidad del gobierno cuya autoridad se cuestiona. En otras palabras, la participación importa, pero la gobernabilidad también."³⁰



Ahora bien, el capítulo de la revocatoria y remoción de autoridades, incluido en la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (1994), fue modificado en dos oportunidades. La primera, se dio mediante la Ley 29313, Ley que modifica la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (2009). En dicha oportunidad, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ante el planteamiento de rebajar del 25% a 10% el porcentaje requerido para la presentación de la solicitud de revocatoria, consideró que "(...) no hay suficiente evidencia para mostrar el grado de dificultad mencionado y puede resultar un procedimientos de alteración de la estabilidad en la gobernabilidad local así como del orden público, facilitar en exceso la iniciativa de revocación (...)"³¹ razón por la cual dicha Comisión optó por mantener la condición, modificando el término "electores de una autoridad" por el término "electores de la circunscripción", con la finalidad de evitar la confusión entre el número de votos obtenido por la autoridad elegida con el número de electores de la circunscripción. De la misma forma, con respecto a la oportunidad de la revocatoria se precisa que solo procede una vez en el periodo de mandato. La segunda modificación se dio mediante la Ley 30315, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos. En esta modificación, entre otras, se restringe la oportunidad de la revocatoria, procediendo por una sola vez en el periodo del mandato y la consulta se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las

³⁰ Ibid. 28 Pág. 17-18

[https://www.academia.edu/8257344/La dosis hace el veneno. An%C3%A1lisis de la revocatoria del mandat](https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno_An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandat) Visto 18/04/2017

³¹ Dictamen acumulativo recaídos en los Proyectos de Ley 902/2006-CR y 1471/2007-CR que proponen modificar la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/5e7d5568b56795a10525737d006d6650/\\$FILE/00902DC06MAY231007.-.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/5e7d5568b56795a10525737d006d6650/$FILE/00902DC06MAY231007.-.pdf) visto 08/05/2017

autoridades; la disposición eleva las firmas requeridas para la solicitud de la revocatoria pasando a ser el 25% de las firmas de los electores de cada circunspección, en vez del 25% de los electores que eligieron a la autoridad. Uno de los argumentos fundamentales considerado por la Comisión dictaminadora que originó dicha Ley, reveló que "(...) los mecanismos de democracia representativa son mal utilizados, pueden afectar la legitimidad y las bases de la gobernabilidad local y regional, sobre todo cuando quienes buscan la revocatoria lo hacen por revancha política, oportunismo o por simples ambiciones electorales, con estrategias de confrontación, propuestas demagógicas y discursos radicales (...)"³².

Rafael Rodríguez³³, señala al respecto que "la revocatoria pone en cuestión uno de los grandes principios que rigen la dinámica de las democracias representativas: Los ciudadanos eligen a sus representantes pero estos no se encuentran sometidos a mandato imperativo (...) si las autoridades no están sometidas a mandato imperativo entonces tampoco deberían ser pasibles de un proceso de revocatoria en su contra."³⁴ Asimismo, al referirse a este mecanismo de participación ciudadana en otros países de la región, señala que "En Latinoamérica podemos encontrar dos grandes grupos de países. En el primer grupo aparecen aquellos que no contemplan esta figura como Chile, Uruguay o Costa Rica. Y un segundo grupo, del cual forma parte el Perú, en donde la figura de la revocatoria aparece reconocida pero presenta diversos matices dependiendo de la opción política de cada Estado. Estamos hablando de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Colombia." Como se puede observar, la institución de la revocatoria, no forma parte de la institución participativa de países con mejores índices de desarrollo y estabilidad democrática, en tanto, en países cuestionados como Venezuela, Ecuador y Bolivia, es una figura presente, pero a la vez, son naciones económica y democráticamente débiles.

Es necesario indicar que la institución de la revocatoria se incorpora expresamente en la Constitución vigente, empero en la Constitución de 1979 no estuvo agregado. Según, R. Rodríguez, la incorporación de la institución de la revocatoria en la Carta de 1993 se debió "(...) al fracaso de nuestro sistema de representación abrió el camino para la incorporación de mecanismos de democracia directa como la revocatoria en nuestra actual diseño constitucional"³⁵.

³² Dictamen proyectos de Ley 325/2011-CR, 914/2011-CR, (...) 227/2012-JNE y 2337/2012-CR; proponen modificar diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. Disponible en

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/f671605024b100e605257ec9005d45b8/\\$FILE/00325DC04MAY090713-...pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/f671605024b100e605257ec9005d45b8/$FILE/00325DC04MAY090713-...pdf) visto 08/05/2017

³³ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Investigador en temas de derecho constitucional, maestrista en Ciencia Política-PUCP, Jefe de Práctica de la EGPP de la PUCP.

³⁴ Rafael Rodríguez Campos, La Revocatoria en el Perú: Apuntes Constitucionales y Políticos [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAAE0EDE67262D9205257C5B005DBA84/\\$FILE/Conociendo_Formato_Catalogacion_Junio2009.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CAAE0EDE67262D9205257C5B005DBA84/$FILE/Conociendo_Formato_Catalogacion_Junio2009.pdf) visto 18/04/2017

³⁵ Ibid. 32

Referencias sobre revocatorias en las Américas

En el siguiente cuadro aparecida en el libro "La dosis hace el veneno – Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza"³⁶, podemos visualizar que los procesos de las revocatorias, principalmente en América Latina, son muy escasas en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Venezuela; en otra, como Ecuador registra un número regular de referendos, en tanto, el país con alta frecuencia de referendos es Perú, similar a su par de América del Norte, Estados Unidos.

Cuadro 3

Datos de introducción y prácticas de la revocatorias del mandato (Suiza y las Américas)

País	Año de introducción	Intentos	Nº de referendos	Revocados
Argentina	1933	S/d	(estimado: una decena)	S/d
Bolivia	2009	216	0	0
Colombia	1991	134	33	0
Cuba	1940/1976	S/d	S/d	S/d
Ecuador	1998/2008	784	78	21
Estados Unidos	1903	(estimado: miles)	(estimado: más de cuatro mil)	S/d
Perú	1993	Más de veinte mil*	5 303	1 737
Suiza	1843	8	3	1
Venezuela	1999	167	10	5

Fuente: Yanina Welp y Uwe Serdült (2014)

Transcripción del Libro: La dosis hace el veneno - Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza Pág. 257

Finalmente, recordemos que la revocatoria sólo es aplicable a las autoridades locales, regionales y jueces de paz. En ese sentido, es pertinente que dicha revocatoria sólo se aplique para autoridades locales que inician un segundo periodo de gobierno.

ALCANCES DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de Ley, plantea reformar parcialmente el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, permitiendo una reelección inmediata por una sola vez de autoridades de los gobiernos locales, y, estableciendo, además, que la revocatoria de autoridades sólo se aplique a las autoridades reelectas con la finalidad fortalecer el proceso de descentralización del país y la gobernabilidad en las jurisdicciones de los gobiernos locales. En ese sentido, es concordante con la Primera y Octava Política de Estado establecido en el Acuerdo Nacional sobre el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho y la

³⁶ La dosis hace el veneno – Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Disponible en https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza_visto_el_08/05/2017

descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La proposición legislativa propone reformar parcialmente el artículo 194 de la Constitución Política del Perú. En esa perspectiva, los efectos de su aprobación modificará la legislación relacionada a la elección de autoridades locales, incluido la regulación relacionado al proceso de revocatoria de dichas autoridades. En ese extremo, es concordante con las políticas de Estado establecidos en el Acuerdo Nacional. Asimismo, se incorpora una disposición transitoria especial con la finalidad que la reelección inmediata de autoridades municipales sea aplicable a partir del proceso electoral de 2022.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente proposición legislativa pretende una reforma constitucional parcial del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de permitir la reelección inmediata de autoridades locales, por una sola vez, y, además, plantea que las revocatorias de estas autoridades se den solo para las autoridades reelegidas. En ese contexto, si la propuesta es aprobada, cabría la posibilidad de mejorar los resultados de la gestión local, dado que las autoridades tendría la posibilidad de realizar un planeamiento de mediano y largo plazo, que le auguren mejores resultados que en un periodo corto de cuatro años. De igual forma, el establecimiento de la revocatoria solo para las autoridades reelectas, permitirá la consolidación y estabilidad de la institucionalidad democrática, y, contribuyendo con un mejoramiento de la gobernabilidad en los gobiernos locales, expresado en un ambiente de estabilidad para las autoridades que recibieron el mandato de los ciudadanos para conducir los destinos de sus jurisdicciones por un periodo de cuatro años.

Por otro lado, establecer que la revocatoria sólo sea aplicable para las autoridades reelectas, permitirá un ahorro de recursos al erario nacional al disminuir el número de procesos de revocatoria a nivel nacional.

Finalmente, estas reformas parciales, contribuirá a consolidar el proceso de descentralización al generar un ambiente más estable para que las autoridades elegidas, cumplan su mandato de cuatro sin mayor preocupación que la de cumplir su plan de gobierno; asimismo, permitirá crear espacios para el desarrollo de nuevas figuras política al interior del país con una visión transparente y democrática.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra dentro de los alcances de las Políticas de Estado establecidos en el Acuerdo Nacional. En ese sentido, es concordante con es concordante con la Primera y Octava Política de Estado establecido en el Acuerdo Nacional sobre el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho y la descentralización política, económica





y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

