



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2027/2021-CR, 2067/2021-CR, 2225/2021-CR, 2287/2021-CR, 2303/2021-CR, 2343/2021-CR, Y 6375/2023-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 35, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE FORTALECER LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTABLECER LA REELECCIÓN POR UN PERIODO ADICIONAL DE MANERA INMEDIATA PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 35, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE FORTALECER LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTABLECER LA REELECCIÓN POR UN PERIODO ADICIONAL DE MANERA INMEDIATA PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

Artículo único. Modificación de los artículos 35, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú

Se modifican los artículos 35 — párrafo primero—, 191 — párrafo tercero— y 194 —párrafo tercero— de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 35. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de **partidos políticos de alcance nacional** o alianzas **entre estos**, conforme a ley. Tales **partidos y alianzas** concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
[...]"

Artículo 191. [...]

El **gobernador regional** es elegido conjuntamente con un **vicegobernador regional**, por sufragio directo por un período de **cuatro** años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. **Pueden ser reelegidos por un solo periodo adicional de manera inmediata.** Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
[...]

Artículo 194. [...]

Los **alcaldes** y **regidores** son elegidos por sufragio directo, por un período de **cuatro** años. **Pueden ser reelegidos por un solo periodo adicional de manera inmediata.** Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de **alcaldes** y **regidores** es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.
[...]"

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2027/2021-CR, 2067/2021-CR, 2225/2021-CR, 2287/2021-CR, 2303/2021-CR, 2343/2021-CR, Y 6375/2023-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 35, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTABLECER LA REELECCIÓN INMEDIATA POR UN SOLO PERIODO ADICIONAL PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

FUNDAMENTACIÓN

El texto sustitutorio propuesto a consideración del Pleno del Congreso, se sustenta en los siguientes fundamentos:

- a. Los movimientos regionales fueron creado a partir de la vigencia de la Constitución de 1993, es así como el artículo 35¹ en su primer párrafo, recogió dicha opción con el objeto de mejorar la oferta política nacional, cabe señalar que el artículo 68 de la Constitución de 1979² no consideraba la existencia de los movimientos regionales, remitiéndose únicamente a los partidos políticos como vehículos democráticos y de representación.
- b. Podría argumentarse que la eliminación de dichas organizaciones regionales afecta o restringe de manera severa el derecho de participación política, no obstante, se debe tener en cuenta que los derechos políticos son derechos de configuración legal por excelencia; al respecto, cabe señalar, desde la vigencia de la Constitución de 1993, se han creado y eliminado diversas formas de participación política como: a) las organizaciones políticas locales, y b) las candidaturas individuales.

Las primeras, organizaciones políticas de alcance local, fueron eliminadas mediante la Ley 30688, publicada el 29 de noviembre de 2017, mientras que las segundas, las llamadas candidaturas individuales, como mecanismo electoral fueron suprimidas del artículo 87 de la Ley Orgánica de Elecciones, mediante la Ley 28617, publicada el 29 de octubre de 2005, pues no contribuían a consolidar la democracia representativa ya que permitían el acceso al gobierno a personas con el único interés común de acceder al poder, careciendo de un ideario, o estructura organizativa común que permita un control ético entre sus "militantes", promoviendo caudillismos y transfuguismo político, además de ser mecanismos paralelos para encausar candidaturas y no alternativos. Estas eliminaciones, tienden a consolidar una partidización de la democracia, tendencia sostenida por casi dos décadas.

¹ **Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica [...] (subrayado agregado).

² **Artículo 68.** Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participación democráticamente en ellos. (subrayado agregado).



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2027/2021-CR, 2067/2021-CR, 2225/2021-CR, 2287/2021-CR, 2303/2021-CR, 2343/2021-CR, Y 6375/2023-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 35, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTABLECER LA REELECCIÓN INMEDIATA POR UN SOLO PERIODO ADICIONAL PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

- c. Las condiciones que justificaron la incorporación de los movimientos en el artículo 35 de la Constitución han cambiado pues con el avance de los partidos políticos se ha cubierto de manera eficiente la oferta política, toda vez que por mandato del literal f) del artículo 13 de la Ley de Organizaciones políticas, Ley 28094, los partidos políticos tienen la obligación de presentar candidaturas en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos (3/5) de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad (1/2) de las provincias y un tercio (1/3) de los distritos a nivel nacional.
- d. Las reglas de competencia entre los partidos políticos y los movimientos regionales son desiguales, lo que afecta la competencia entre estos. Ello aunado que el nivel de fiscalización y democratización es distinto, propendiendo las organizaciones regionales a la personalización de la política, la que gira en torno a un líder carismático, o simplemente, fungen como "vientres de alquiler" para viabilizar candidatura, lo que en consecuencia las convierte en organizaciones "fusibles", pues como informa el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República recaído en los proyectos de ley 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, de los 161 movimientos regionales habilitados para participar en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, el 74.5% de estos perdieron su inscripción, es decir de los 161 movimientos regionales, 120 de ellos perdieron su inscripción al no ser representativos.³
- e. En ese sentido, se puede sostener que contrariamente a su objeto que era fortalecer la democracia, los movimientos regionales, han promovido la desinstitucionalización de la democracia, y hasta cierto punto la corrupción debido a su bajo nivel de fiscalización y reglas no igualitarias para la competencia política. Por lo que, recurriremos al test de proporcionalidad, como herramienta metodológica para evaluar su constitucionalidad material; examen que se divide en tres subexámenes, metodología adoptada por el Tribunal Constitucional para resolver conflictos de derechos fundamentales o bienes constitucionales.
- En ese sentido, la medida es:
- i. Idónea, pues el fin perseguido con la eliminación de los movimientos regionales es fortalecer la democracia representativa así como el derecho a la participación política de los ciudadanos, mientras que la existencia de los movimientos regionales tiene como fin materializar el derecho al sufragio pasivo como activo a nivel regional, así como el derecho a la libre asociación.

³ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República del 26 de marzo de 2024, recaído en los Proyectos de Ley 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR. Pg. 32. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTcxNDgz/pdf>



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2027/2021-CR, 2067/2021-CR, 2225/2021-CR, 2287/2021-CR, 2303/2021-CR, 2343/2021-CR, Y 6375/2023-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 35, 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ESTABLECER LA REELECCIÓN INMEDIATA POR UN SOLO PERIODO ADICIONAL PARA ALCALDES Y GOBERNADORES REGIONALES

- ii. Necesaria, por cuanto no existe otra vía puesto que, no existe otra medida igualmente eficiente para cumplir con la finalidad deseada, la que es constitucionalmente idónea y afecta en menor medida o grado el derecho de participación política de los electores, especialmente el derecho al sufragio, tanto pasivo como activo, puesto que los partidos políticos canalizarían tales ejercicios fundamentales, mientras que respecto al derecho a la libertad de asociación, los actuales movimientos regionales existentes pueden convertirse en partidos políticos vía fusión o integración. En ese sentido, estos derechos no son estrictamente restringidos, pudiendo ser reconducidos por intermedio de los partidos políticos.
- iii. Proporcional, puesto que el posible menoscabo o detrimento en el derecho al sufragio y la libertad de asociación con fines políticos conducidos actualmente a través de los movimientos regionales, permite un mejor desarrollo de la democracia representativa, así como el ejercicio óptimo del derecho a la participación política de toda la ciudadanía a nivel nacional en su conjunto.