



DICTAMEN EN MINORÍA RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1297/2021-CR, 1700/2021-CR, 10342/2024-CR, Y 1089/2024-CR, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULO 191 Y 194 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE REESTABLECER LA REELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES, VICEGOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES POR UN PERIODO ADICIONAL

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Los congresistas que suscriben miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentamos el **Dictamen en Minoría** respecto de los Proyectos de Ley 1297/2021-CR, 1700/2021-CR, 10343/2024-CR, 10885/2024CR1 y 10892/2024-CR, respecto a la modificación de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, discrepando del Dictamen en Mayoría, por lo que proponemos al Pleno del Congreso la aprobación del texto sustitutorio del Presente Dictamen en Minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Las propuestas legislativas materia del presente Dictamen en Minoría han sido remitidas para realizar el estudio y elaborar el dictamen correspondiente. El Dictamen en Minoría, así como el Dictamen de Mayoría acumula las siguientes iniciativas legislativas:

- a. El Proyecto de Ley 1297/2021-CR, Proyecto de reforma constitucional, que propone modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución, a fin de ampliar el mandato de las autoridades regionales y locales, fue presentado por el congresista NIVARDO EDGAR TELLO MONTES del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 11 de febrero de 2022, y fue decretado el 21 de febrero de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

- b. El Proyecto de Ley 1700/2021-CR, Ley de reforma constitucional que amplía la duración del periodo de mandato de las autoridades de los gobiernos regionales y locales a cinco años., fue presentado por el Congresista ALFREDO PARIONA SINCHE del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 8 de abril de 2022, y fue decretado el 13 de abril de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.
- c. El Proyecto de Ley 10343/2024-CR, Ley que permite la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes para fortalecer la democracia y la continuidad de las políticas públicas, fue presentado por el congresista LUIS GUSTAVO CORDERO JON TAY, miembro del Grupo Parlamentario SOMOS PERÚ ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 26 de febrero de 2025, siendo decretado en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
- d. El Proyecto de Ley 10885/2024-CR2, Ley de reforma constitucional para consolidar la representación democrática mediante la reelección de gobernadores regionales y alcaldes, fue presentado por la congresista ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA, miembro del Grupo Parlamentario SOMOS PERÚ ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 21 de abril de 2025, siendo decretado el 22 de abril de 2025 a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.
- e. El Proyecto de Ley 10892/2024-CR, Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la constitución a fin de optimizar la participación política en las elecciones regionales y municipales, fue presentado por el congresista ALEJANDRO MÚÑANTE BARRIOS, miembro del Grupo Parlamentario RENOVACIÓN POPULAR ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 23 de abril de 2025, siendo decretado en la misma fecha a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Opiniones recibidas PL 1297/2021-CR

- 2.1.1. La Oficina Nacional de Procesos Electorales respondió que como máxima autoridad en la organización y ejecución de los procesos electorales, debe precisar que al ser las

Elecciones Regionales y Municipales, procesos electorales de calendario fijo, la ampliación o no del periodo de mandato de las autoridades regionales y municipales no repercute en nuestra capacidad operativa, sobre la organización y ejecución de los procesos electorales ni en la producción y distribución del material electoral.

- 2.1.2.** La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales respondió que las prohibiciones y restricciones en la participación política puede tildarse de antidemocrática ya que restringe el derecho del elector a votar libremente por candidatos de su preferencia. Al limitarse el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernantes, no se respeta plenamente la voluntad popular si el electorado no puede reelegir a un dirigente si así lo decide, lo que es aplicable tanto para la reelección en el mismo cargo, como para postular a una nueva función pública en otro cargo. (. ..)".
- 2.1.3.** El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, respondió que el Proyecto de ley es jurídicamente viable.
- 2.1.4.** El Jurado Nacional de Elecciones respondió que el fin de ampliar el mandato de las autoridades regionales y locales. tiene una finalidad atendible, al buscar que tales autoridades cuenten con mayor tiempo para planificar su gestión y llevar a cabo las políticas públicas, logrando mejores resultados y coadyuvando a mejorar la legitimidad de los órganos de gobierno subnacional. Sin embargo, requiere que la propuesta se complemente con disposiciones que permitan resolver el problema de la irregularidad y desorden del calendario electoral, incorporándose además las modificaciones respectivas a las Leyes N°26864 y N°27683.

2.2. Opiniones recibidas PL 1700/2024-CR

- 2.2.1.** La Asamblea Nacional de Gobierno Regionales respondió que la prohibición de reelección es una restricción a la participación política, estamos de acuerdo con que se amplíe el lapso de gobierno a fin de facilitar la gestión pública, ya atomizada por la prohibición antes señalada.
- 2.2.2.** El Jurado Nacional de Elecciones respondió requiere que la propuesta se complemente con disposiciones que aseguren mantener un calendario electoral regular y ordenado, estableciéndose un intervalo de tiempo fijo entre las elecciones generales con las regionales y municipales, a fin de evitar coincidencia en un mismo periodo de las

elecciones nacionales y subnacionales lo que podría generar una excesiva carga y superposición de actividades, así como dificultades en los organismos electorales para organizar las elecciones internas de los partidos políticos y en las organizaciones políticas para organizar sus campañas electorales; además de producirse un desinterés en la población y el desgaste de los partidos políticos. máxime cuando se producen segundas elecciones.

2.3. Opiniones recibidas PL 10343/2024-CR

- 2.3.1.** La Asociación Nacional de Gobiernos Regionales conforme a lo dispuesto en el artículo 191 de la Constitución Política, los gobiernos regionales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, coordinando con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones. En ese marco, la incorporación de la reelección inmediata, de manera excepcional, fortalecería la descentralización y las competencias autonómicas, además de garantizar una ejecución presupuestal más eficiente y eficaz.

2.4. Opiniones recibidas PL 10885/2024-CR

- 2.4.1.** No se presentaron opiniones.

2.5. Opiniones recibidas PL 10892/2021-CR

- 2.5.1.** No se presentaron opiniones.

III. MARCO JURÍDICO

3.1. Constitución Política del Perú.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

La Constitución Política del Perú antes de marzo del 2015, no establecía alguna limitación para la reelección de gobernadores regionales y alcaldes, por lo que podían participar de un proceso electoral inmediato o mediato para ser reelecto. La existencia de esta reelección generó un extenso debate sobre la eficiencia y eficacia de las autoridades subnacionales con respecto a la solución de las principales demandas de la población a nivel nacional.

Pese a la existencia de un clima de estabilidad y gobernabilidad, así como de consensos políticos, el Congreso de la República inició una serie de debates sobre la necesidad de prohibir la reelección de las autoridades subnacionales en todo el país. De acuerdo con la Ley N°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", publicada el 10 de marzo de 2015, quedó establecido que están impedidas las autoridades de los gobiernos regionales y locales a que puedan participar de un proceso electoral de reelección.

Ante ello, el Jurado Nacional de Elecciones vino exportando estadística importante para el análisis de la academia y sobre todo de la ciudadanía, esta data que abarcó el periodo 2006 al 2014, se concluyó que existía cada vez un nivel menor de reelección de las autoridades regionales, donde dos de cada tres presidentes regionales buscaron ser reelectos para un nuevo periodo de cuatro años.

El mismo fenómeno ocurrió para el caso de las autoridades provinciales y distritales, donde la disminución de postulación se podía verificar de manera más clara. Dando, para el 2014, que solo el 17% de los alcaldes distritales fueron reelectos a nivel nacional. Y sobre el caso de los presidentes regionales, solo el 16% logró la reelección a nivel nacional.

Durante este tiempo ha quedado demostrado, que la medida tomada por el Congreso de la República de marzo de 2015 aprobó una medida que cuya finalidad no ha sido satisfecha, y sobre este tipo de decisiones es que se deben establecer los correctivos necesarios con la finalidad de primar los intereses de todos los peruanos, en el marco de la gobernabilidad.

En definitiva, la proscripción de la reelección inmediata de autoridades subnacionales elegidas por sufragio popular se sustentó, esencialmente, en la intención de impedir que dicha posibilidad deviniera en un aliciente pernicioso, susceptible de fomentar la utilización indebida de recursos públicos y favorecer prácticas corruptas. Sin embargo, en aquel momento no se valoraron con la debida profundidad otros elementos institucionales ya existentes, como el mecanismo de revocatoria, que faculta la terminación anticipada del mandato, así como los sistemas de fiscalización a cargo de la Contraloría General de la República y los instrumentos de resguardo de la neutralidad electoral en manos del sistema electoral.

Finalmente, la Comisión de Constitución citó lo desarrollado por el Tribunal Constitucional y por la Comisión de Venecia respecto a si la reelección vulnera los principios sobre los que se asienta la democracia o los derechos fundamentales. Así pues, la reelección es una decisión intrínsecamente política, pues como se ha indicado no existe un derecho humano a la reelección. Ello ha sido sostenido de forma clara por el Tribunal Constitucional en el Expediente 0008-2018-PI/TC16, en consonancia con la opinión vertida por la Comisión de Venecia en relación con los límites a la reelección en el ámbito subnacional, donde concluyó, en su Opinión No. 908/201717, que la reelección no constituye un derecho- fundamental, sino una cláusula de configuración normativa sujeta a la opción soberana de cada Estado.

"[...] 43. En los sistemas en que los Gobernadores, los Presidentes Regionales o los alcaldes son elegidos directamente, existe el riesgo de que los titulares abusen de su cargo para distorsionar la competencia electoral y la igualdad de oportunidades de todos los candidatos. Se argumenta en contra que los consejos regionales y corporaciones municipales pueden, no obstante, servir de control efectivo de las facultades de los gobernadores o alcaldes elegidos directamente. Otro argumento en contra es que los gobernadores o alcaldes que no tienen límite de reelección muestran incentivos para rendir cuentas, y también adquieren experiencia por lo que acumulan capacidad. Por último, en las comunidades pequeñas puede ser difícil encontrar candidatos alternativos adecuados.

45. Algunas investigaciones relativas a los gobernadores de los Estados Unidos indican que "manteniendo constante la permanencia en el cargo, las diferencias en el desempeño de los titulares que pueden ser reelegidos y los que terminan su mandato identifican un efecto de rendición de cuentas: los gobernadores que pueden ser reelegidos tienen mayores incentivos para ejercer un esfuerzo costoso en nombre de los votantes. Manteniendo constante la permanencia en el cargo, las diferencias en el desempeño de los titulares en los diferentes mandatos identifican un efecto de competencia: los titulares de mandatos posteriores tienen más probabilidades de ser competentes tanto porque han sobrevivido a la reelección como porque tienen experiencia en el cargo. [...] el crecimiento económico es mayor y los impuestos, los gastos y los costes de los préstamos son menores en el caso de los titulares con derecho a reelección que en el de los titulares con un mandato limitado (rendición de cuentas), y en el de

los titulares reelegidos que en el de los titulares con un primer mandato (competencia), dadas las mismas circunstancias".

"[...] 65. De lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que, en principio, limitar la reelección parlamentaria no es inconstitucional, no trasgrede el derecho constitucional de participación política, ni vulnera el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, ni infringe los presupuestos de la democracia constitucional o del derecho a vivir en democracia. Como ya lo ha destacado el Tribunal Constitucional, existe el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, los mismos que admiten límites; empero, no existe un supuesto derecho a ser reelegido (cfr. Sentencia 00008-2018-PI/TC, fundamento 43). Es decir, nuestro orden constitucional en sentido material no garantiza el derecho a ser reelegido.

[...]

68. De modo que, así como existieron razones para justificar la eliminación de la reelección inmediata parlamentaria por un sector importante de la ciudadanía, también pueden surgir razones válidas para restituir o reintroducir la reelección congresal inmediata —e indefinida— en nuestro diseño constitucional democrático, en nuestro modelo político-constitucional; opción normativa que dependerá de la decisión del poder legislativo o de la aprobación del poder del pueblo o del poder constituyente, de corresponder.

69. Entonces, si algo debe quedar claro es que la voluntad de la población o el poder ciudadano respecto de este asunto podría cambiar en el futuro y retomar a la permisividad de reelección inmediata e indefinida de parlamentarios — y ello también sería constitucionalmente válido. Aunque lo ideal es que la Constitución no sea reformada con frecuencia, eso no significa que pueda revisarse aquello que ha sido reformado, ya que si algo ha caracterizado al Derecho a lo largo de la historia es, por un lado, su carácter netamente instrumental, y, por otro lado, su naturaleza mutable.

70. Atendiendo a ello, este Tribunal considera que proscribir la reelección inmediata de congresistas es una opción normativa — discrecional — que se encuentra dentro de los linderos

de lo constitucionalmente lícito. Por eso mismo, su constitucionalidad no es pasible de ser reprochada. Y es que, al fin y al cabo, la reelección inmediata parlamentaria no es un elemento que garantice la existencia de nuestro sistema constitucional o la identidad del mismo con sus valores y principios intrínsecos, de manera que su supresión no destruye la Constitución, ni supone un cambio inadmisible que desnaturalice el contenido de la Carta vigente. Tanto es así que el Congreso sigue existiendo, con los mismos poderes y facultades para cumplir con las atribuciones que la Constitución le ha encomendado. [...]"

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta impacta directamente en los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, en cuyos párrafos terceros se realizan las propuestas de modificación a fin de restablecer la reelección de alcaldes municipales y gobernadores regionales por un solo periodo adicional de manera inmediata, vigente a partir del 01 de enero del 2027.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de este proyecto de ley no dará lugar a gastos adicionales al erario nacional, ya que la aplicación de la misma está contemplada dentro de los presupuestos de los organismos electorales.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, los congresistas firmantes miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la APROBACIÓN de los proyectos de ley 1297/2021-CR, 1700/2021-CR, 10343/2024-CR y 10892/2024-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO del presente Dictamen en Minoría:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESTITUYE LA REELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES A PARTIR DEL 2027

Artículo Único.- Modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú

Se modifican el tercer párrafo del artículo 191 y el tercer párrafo del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 191. [...]"

El gobernador regional es elegido conjuntamente con un vicegobernador regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) 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 (4) años. **Los alcaldes pueden ser reelegidos por un 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.

[...]"

DIPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Aplicación de la Ley

La presente ley de reforma constitucional, a su entrada en vigor, se aplicará a los gobernadores regionales, vicegobernadores regionales y a los alcaldes a partir del 01 de enero de 2027.

Lima, mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
CALLE LOBATON Digna FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 18:02:24-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 17:27:38-0500



Firmado digitalmente por:
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU
20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 09:22:20-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 10:38:00-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 17:38:33-0500