



NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

La congresista de la República que suscribe, **NORMA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de las leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone en consideración el siguiente proyecto de ley:



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES POR UN PERIODO ADICIONAL

Artículo 1.- Modificación de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú.

Modifíquese el artículo 191 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. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. 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. **Puede haber reelección inmediata por un único periodo adicional.** Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. 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. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva. La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.

Artículo 194. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Puede haber reelección inmediata por un único periodo adicional. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley.

El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva."



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 22:43:59-0500

Lima, junio de 2022



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 15:38:08-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2022 15:03:15-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 15:38:38-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 16:42:34-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 16:02:57-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 17:34:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES:

Con fecha 10 de marzo de 2015, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 30305, que modificó los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú, en lo referido, entre otros temas, a que no se permite la reelección inmediata de los gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de los alcaldes¹.

Antes de dicha modificación constitucional se permitía la reelección de los alcaldes sin establecer limitación alguna, por lo que esta podía ser inmediata (el periodo siguiente al cual se ha ejercido el cargo) o mediata (dejando uno o más periodos de que se haya ejercido el cargo)².

El Congreso de la República aprobó la citada norma, luego de que la Procuraduría Anticorrupción reveló que de los 1.841 alcaldes del periodo 2010-2014, nada menos que 1.699 (92%) estaban bajo investigación por peculado de uso, malversación de fondos, negociación incompatible y colusión³. Como se puede apreciar fue la corrupción flagrante la que impulsó la aprobación de la reforma constitucional que prohibía la reelección de gobernadores regionales y alcaldes a nivel nacional. Muchos de los gobernadores y alcaldes reelegidos se enfocaban en labores de clientelismo político, generando una base social que le era de gran ayuda para las continuas reelecciones que ocurrían en algunas circunscripciones.

En este sentido, la reforma de la constitución optó por el modelo de mejorar el control de la gestión municipal y regional mediante la restricción de esta gestión a un periodo, impidiendo su continuidad por más positiva que haya sido. La limitación a un periodo constitucional obligaba a enmarcar cualquier horizonte de gestión a 4 años, para lograr objetivos de gobierno. Para evitar así la perpetuación de caudillos o el uso del estado para favorecer la reelección, se midió a todas las gestiones al margen de su eficacia y eficiencia, de su carácter democrático o de la evaluación que con su voto hiciesen los electores⁴.

Asimismo, debe tenerse presente que toda nueva administración pasa por una etapa de conclusión de las acciones de la anterior administración, con un presupuesto ya formulado para el primer año; luego enfrenta una etapa de maduración de las propuestas de la gestión y su ejecución, lo que, con el límite

¹ Neyra, Ana. "La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018". Revista Elecciones, Vol. 17, n.º 18, enero-diciembre 2018. Pág. 96. ONPE.

² Ibidem.

³ Fabiola Torres. (27.09.2017). Las cifras de la corrupción que debilitan la ley contra la reelección inmediata. Ojo Público. <https://ojobionico.ojo-publico.com/articulo/elecciones-2018-las-cifras-de-corrupcion-que-debilitan-ley-de-no-reeleccion/>

⁴ Consideraciones expresadas en el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 321/2016-CR, 324/2016-CR, 331/2016-CR, 981/2016-CR, 1446/2016-CR, 4131/2018-CR y 4196/2018-PE, en los que se propone una reforma constitucional acerca del periodo de mandato y la posibilidad de reelección en gobiernos regionales y municipalidades. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Presentado con fecha 9 de diciembre de 2020. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00321DC08MAY2021209.pdf

de 4 años, ya linda con la siguiente elección y administración. La complejidad de los procedimientos de contratación e inversión con recursos públicos y que una buena parte de la gestión suponga el ejercicio de competencias compartidas con sectores de gobierno nacional, conspira contra un uso eficiente y en extenso de un solo período⁵.

Por lo expuesto, sin desmerecer la necesidad de combatir la corrupción en nuestro país, lo cierto es que no existía, y todavía no existe, evidencia alguna que muestre que prohibir la reelección inmediata de algunas autoridades sea un mecanismo eficaz para reducir los niveles de corrupción. Es más, en América Latina, la corrupción a nivel subnacional ocurre en escenarios con y sin reelección inmediata: Colombia, Argentina y Brasil. Como bien señala Muñoz (2014), los políticos y las instituciones nacionales tienen un rol importante en la reproducción de la corrupción a nivel local. La implementación y la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas son instrumentos más efectivos para reducir la corrupción a nivel local⁶.

Antecedentes Legislativos:

En el periodo parlamentario 2016-2021, se presentaron diversas iniciativas legislativas con la finalidad de permitir la reforma constitucional que posibilite la reelección de gobernadores regionales y alcaldes, entre ellos tenemos:

Cuadro N° 1: Antecedentes de Proyectos de Ley

Número de Proyecto	Fecha de Presentación	Título
4196	10/04/19	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal
4131	03/04/19	Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, ampliando el periodo de mandato de las autoridades regionales y locales
1468	06/06/2017	Propone modificar el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, restituyendo la reelección inmediata por un período adicional a los Alcaldes de los Gobiernos Locales, así como establecer que las mencionadas autoridades deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección en la medida que decidan postular a la reelección.
1446	24/05/17	Ley de reforma constitucional que permite la reelección inmediata y por única vez de

⁵ Op.cit

⁶ Aragón Jorge y Cruz Marylia (2018). El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones regionales y municipales del 2018. revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos, 2(12), 30. <http://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/02/Arag%c3%b3n-y-Cruz-2018-El-estreno-de-la-no-reelecci%c3%b3n-inmediata-en-las-ERM-2018.pdf>

		autoridades municipales y establece la revocatoria para las autoridades reelegidas
1376	11/05/2017	Propone modificar el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, a fin de permitir la reelección inmediata de autoridades locales distritales.
981	21/02/17	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 191 y 194 de la Constitución
331	28/09/16	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 194 de la Constitución Política del Perú
324	28/09/16	Ley de reforma constitucional que permite la reelección inmediata de autoridades locales
321	27/09/16	Ley que modifica parcialmente el artículo 194 de la Constitución Política del Perú

Fuente: Página web del Congreso de la República.

Elaboración: Despacho Congresal.

Dichos Proyectos se encuentran en el archivo, según lo dispuesto por el Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 17 de agosto de 2021.

De otro lado, en la presente legislatura se pueden encontrar tres proyectos de Ley que también proponen la reforma de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de permitir la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, en aspectos abordados por la presente iniciativa, según el siguiente detalle:

- **Proyecto de Ley 2027/2021-CR**, Ley de reforma Constitucional que establece la reelección para Gobernadores y Alcaldes.
- **Proyecto de Ley 2067/2021-CR**, Ley de reforma de los artículos 191 y 194 de la Constitución para permitir la reelección inmediata de Gobernadores Regionales y Alcaldes.
- **Proyecto de Ley 2225/2021-CR**, Ley de reforma Constitucional que amplía el mandato de Gobernadores y Alcaldes y permite su reelección inmediata por un periodo adicional.

A partir de este contexto, es que se propone la presente iniciativa legislativa, con la finalidad de complementar las modificaciones constitucionales propuestas y a la vez, brindar las condiciones adecuadas para una reelección inmediata por un único periodo adicional de autoridades como gobernadores regionales y alcaldes.

Propuesta de solución:

Desde la entrada en vigencia de la no reelección inmediata de gobernadores y vice gobernadores, y de alcaldes provinciales y distritales en las Elecciones Regionales y Municipales 2018 se ha modificado de manera significativa la dinámica política y electoral de los sistemas regionales en el Perú. Para empezar, desde el lado de los electores, estos han perdido la posibilidad de reelegir a quienes pudieran haber hecho una buena gestión a nivel regional o local. Desde el lado de los políticos regionales, se ha producido un cambio importante en sus condiciones de vocación y trayectoria política. Las autoridades

regionales del periodo 2015-2018 (gobernadores, vicegobernadores, alcaldes provinciales y distritales) que tenían interés en mantenerse particularmente activos en los sistemas políticos regionales, han terminado optando por diferentes estrategias para evitar que la prohibición de la reelección inmediata les aparte del poder⁷.

De estas estrategias, la más usada ha sido la de ser candidato en su misma provincia o región, pero para una jurisdicción electoral diferente. Cabe destacar además que algunas de estas estrategias han terminado profundizando el alto grado de personalización e improvisación en las dinámicas políticas regionales, siendo así que varias de las autoridades salientes promovieron candidaturas de familiares o personas de confianza en las Elecciones Regionales y Municipales 2018⁸.

En este contexto, se plantea permitir la reelección inmediata consecutiva de los gobernadores regionales y alcaldes, por un único periodo adicional, para que puedan proyectar trabajos a largo plazo, siempre y cuando cuenten con el apoyo de sus votantes en las urnas.

Estas medidas permitirán generar estímulos para que se realice una gestión pensando en un periodo de gestión de años, pero no yendo más allá de un periodo adicional de cuatro años, luego de lo cual deben dejar el cargo indefectiblemente y si lo desean pueden volver a postular luego de un periodo de cuatro años en los cuales se aplique la alternancia de poder, evitando con ello tejer redes que puedan cultivar aspectos negativos como la corrupción de funcionarios.

Estamos convencidos que un periodo adicional no sólo permitirá realizar trabajos con proyección a largo plazo, sino que también permitirá generar un trabajo más beneficioso para los vecinos de los distritos, provincias y regiones, ya que los alcaldes podrán realmente presentar planes y proyectos serios con la finalidad de incrementar el bien común en la sociedad.

EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley busca modificar los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú y con ello las normas de inferior jerarquía deberán adecuarse a la posibilidad de reelección por única vez de los gobernadores regionales, alcaldes provinciales y distritales.

Bajo los alcances de la presente norma si una autoridad es reelegida para un segundo periodo, culminado este, no podría postular para un tercer periodo y tendrá que dejar el cargo dando pase a la alternancia para que compitan por el cargo otros candidatos que no han asumido dicho cargo.

⁷ Aragón Jorge y Cruz Marylia (2018). El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones regionales y municipales del 2018. revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos, 2(12), 35. <http://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/02/Arag%c3%b3n-y-Cruz-2018-El-estreno-de-la-no-reelecci%c3%b3n-inmediata-en-las-ERM-2018.pdf>

⁸ Ibidem.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca en dos políticas de Estado del Acuerdo Nacional. La primera, es la vigésima sexta política de Estado sobre ***"Promoción de la Ética y la Transparencia y la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas"***, debido a que la iniciativa impulsará la lucha contra la corrupción al no permitir reelecciones indefinidas, estableciendo que sólo se permite una sola reelección.

La segunda política de Estado en la cual se enmarca la presente iniciativa es la quinta política de Estado sobre ***"Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes"*** pues la iniciativa busca proyectar el trabajo de los gobiernos regionales y municipalidades no pensando en el corto plazo, sino en logros estratégicos a largo plazo y ello sólo es posible si se cuenta con un periodo adicional de trabajo por parte de los burgomaestres que puedan reelegirse con el favor de sus vecinos.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa no genera mayor costo al Estado en vista que lo único que permite es la reelección de gobernadores regionales y alcaldes, de forma inmediata por única vez, en los mismos procesos que serán convocados en el futuro.

Por otra parte, debemos tener presente el ahorro que significaría para el Estado, en especial para los gobiernos regionales, municipios provinciales y distritales, el ahorro de tiempo que en la curva de experiencia que significa el ingreso de una nueva gestión en un determinado municipio, en las instituciones en las cuales sea reelegido la autoridad.

En efecto, un nuevo trabajador que asume un nuevo cargo tarda entre tres y seis meses en adecuarse a sus nuevas funciones y durante dicho periodo la gestión del municipio, en el mejor de los casos se ralentiza, se hace más lenta la gestión, y en el peor de los casos se detiene la gestión con las consecuencias negativas para la población.

En este sentido, desde la entrada de una nueva gestión debemos tener presente la pérdida de costo de oportunidad de los proyectos avanzados y no realizados, pues si bien el municipio no pierde recursos económicos de su presupuesto, si pierde oportunidades de incrementar el beneficio social para los vecinos con proyectos de largo plazo.

A continuación, plantearemos algunos costos y beneficios para instituciones y personas que se verían afectadas con la propuesta:

Institución	Costo	Beneficio
Gobiernos Regionales, Provinciales y locales que reeligen sus autoridades.	• No se promueve la alternancia automática al finalizar cada periodo. • Puede promover la construcción de redes de corrupción.	• Beneficio de experiencia previa y cero curva de aprendizaje. • Los proyectos planeados tienen altas posibilidades de continuar.
Organismos del sistema electoral ONPE, JNE, RENIEC.	• Se realizan las mismas elecciones generales y regionales y mantienen los mismos costos.	• Ni ganan ni pierden pues deberán realizar los mismos procesos de elección así exista o no posibilidad de reelección.
Ciudadanía del gobierno regional y local reelecto.	• Siempre pueden elegir si ratifican a o no a su autoridad, evaluando directamente su gestión	• Se verán beneficiados por el trabajo a largo plazo y continuado de las autoridades reelectas.
Otros candidatos que se presentan a elecciones	• No cuentan con la exposición mediática de la autoridad en un primer periodo.	• Si existe posibilidad de alternancia en cada proceso electoral.