



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley **599/2021-CR**, proyecto de ley reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política, con la finalidad de eliminar los movimientos regionales como forma de participación política;
- Proyecto de Ley **3496/2022-CR**, proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para eliminar la existencia de movimientos regionales; y,
- El Proyecto de Ley **4657/2022-CR**, proyecto de ley de reforma del artículo 35 de la constitución política del Perú a fin de fortalecer los partidos políticos, a través de la eliminación de los movimientos regionales.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimoquinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 12 de marzo de 2024, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ventura Ángel, Héctor José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taipei Coronado, María Elizabeth; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Alva Prieto, María del Carmen; Echaíz de Núñez ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Elías Ávalos, José Luis; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Aragón Carreño, Luis Ángel; Valer Pinto, Héctor; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; Caveró Alva, Alejandro (accesitario); con el voto en contra de los congresistas: Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Cutipa Ccama, Víctor Raúl; con ningún voto en abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- El Proyecto de Ley **599/2021-CR**, proyecto de ley de reforma constitucional que elimina los movimientos regionales mediante la modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú, fue presentado por el congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**; del Grupo Parlamentario **ACCIÓN POPULAR**, ello ante el Área de Trámite documentario del Congreso de la República con fecha 27 de octubre de 2021, y fue decretado el 3 de noviembre de 2021 para estudio y dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

- b. El Proyecto de Ley **3496/2022-CR**, proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para eliminar la existencia de movimientos regionales, fue presentado por el congresista **WILSON SOTO PALACIOS**; del Grupo Parlamentario **ACCIÓN POPULAR**, ello ante el Área de Trámite documentario del Congreso de la República con fecha 8 de noviembre de 2022, y fue decretado el 11 de noviembre de 2022 para estudio y dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.
- c. El Proyecto de Ley **4657/2022-CR**, proyecto de ley de reforma del artículo 35 de la constitución política del Perú a fin de fortalecer los partidos políticos, a través de la eliminación de los movimientos regionales, fue presentado por el congresista **HÉCTOR VALER PINTO**; del Grupo Parlamentario **SOMOS PERÚ**, ello ante el Área de Trámite documentario del Congreso de la República con fecha 4 de abril de 2023, y fue decretado el 5 de abril de 2023 para estudio y dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la fecha, no se advierte antecedentes de proyectos de ley de reforma constitucional que tenga por objeto eliminar los movimientos regionales como forma de participación política regulada en el artículo 35 de la Constitución Política.

2.1. Opiniones solicitadas y recibidas del PL 599/2021-CR

- a. Mediante los Oficios 419, 420, 421, 422, 423 y 425-2021-2022-CCR/CR, se solicitó opinión a las siguientes instituciones y especialistas sobre el Proyecto de Ley **599/2021-CR**.

Cuadro 1
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 599-2021-CR

OFICIO	nombre y apellidos	institución / especialista
423-2021-2022-CCR/CR	Jorge Luis Salas Arenas	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
419-2021-2022-CCR/CR	Piero Corvetto Salinas	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
422-2021-2022-CCR/CR	Percy Medina Masías	Jefe de misión de Idea Internacional
425-2021-2022-CCR/CR	Milagros Campos Ramos	Especialista en derecho constitucional
421-2021-2022-CCR/CR	José Naupari Wong	Experto en derecho electoral
420-2021-2022-CCR/CR	José Manuel Villalobos Campana	Experto en derecho electoral

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

El Jurado Nacional de Elecciones ha remitido opinión institucional a través del Oficio N° 044-2022-P/JNE, de fecha 11 de febrero de 2022, mediante el que adjunta el Informe 159-2021-GAP/JNE del 13 de diciembre de 2021, aprobado por el acuerdo de Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 12 de enero de 2022 en el que señala, lo siguiente:

"Se considera no viable la propuesta, toda vez que, al eliminarse a los movimientos regionales como una de las formas del ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos, se vulnera el derecho constitucional a la participación en la vida política, reconocido en el artículo 2° numeral 17 de la Constitución."

Resulta importante tener en consideración que, si bien la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política evidenció los diversos problemas que se presentan en los movimientos regionales, sin embargo, no propuso su eliminación como organización política. Por el contrario, planteó una reforma integral, a fin de depurar aquellas organizaciones poco representativas y fortalecer la democracia interna, la transparencia y los mecanismos de fiscalización.

Además, la propuesta normativa no ha considerado las diversas normas aprobadas por el Congreso de la República en los últimos años, que modifican la legislación en materia electoral, con la finalidad de fortalecer las organizaciones políticas"¹.

La Oficina Nacional de Proceso Electorales (ONPE) mediante el Oficio N° 001385-2021-JN/ONPE de fecha 10 de diciembre de 2021 ha remitido su opinión institucional para lo cual adjunta el Informe N° 002560-2021-GAJ/ONPE, en el que señala al respecto, lo siguiente:

"[...] en concordancia con lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 599/2021-CR, los movimientos regionales no se han constituido como organizaciones sólidas y con más cercanía a la población para responder a sus necesidades prioritarias, y más bien se han acentuado como organizaciones poco consistentes en el tiempo, con débiles mecanismos de democracia interna y que han generado un mayor caudillismo y personalismo en el sistema político. En ese sentido, la propuesta para eliminar a los movimientos regionales es necesaria pero insuficiente. Si desaparecen los movimientos regionales no se va a fortalecer el sistema de partidos políticos como causa inmediata. Si bien es necesario evitar la proliferación de organizaciones para no tener un sistema más fragmentado como existe en la actualidad, también es urgente fortalecer a los partidos políticos de alcance nacional a través de diversas estrategias tales como: partidos políticos con alcance nacional real, es decir con locales partidarios en todas las regiones, provincias y distritos; elecciones internas en la que participen más de una lista de candidaturas y que sean abiertas a toda la militancia; capacitación y formación de la militancia, especialmente joven, de forma continua haciendo uso del financiamiento público directo, supervisión y control de los gastos anuales en cada organización política, entre otros. [...]

¹ Informe N° 159-2021-GAP/JNE remitido con el Oficio N° 044-2022-P/JNE, de fecha 11 de febrero de 2022.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Con relación al Proyecto de Ley de Reforma Constitucional N° 599/ONPE-CR, como estipula el marco jurídico vigente, la ONPE atiende a las organizaciones políticas (independientemente de su categoría) en sus procesos de elecciones internas para elección de sus candidatos a los procesos electorales, y en sus procesos de elecciones de órganos internos, mediante la provisión de implementos y útiles electorales, según sus requerimientos. Por tanto, de aprobarse la propuesta se reduciría el presupuesto electoral en capacitaciones y desde el punto de vista de los miembros de mesa, agilizaría el conteo de los votos en el escrutinio durante la jornada electoral. No obstante, al haber iniciado la ONPE sus actividades operativas previas a las ERM 2022, se recomienda que, de aprobarse la propuesta, su aplicación sea a partir de las ERM 2026². (Énfasis agregado)

El experto en derecho electoral José Rodolfo Naupari Wong mediante Carta N° 005-2021-JRNW de fecha 07 de diciembre de 2021, ha remitido su opinión respecto del mencionado proyecto de ley, señalando lo siguiente:

"Si bien se reconoce que la iniciativa de reforma constitucional tiene un fin constitucional legítimo, como lo constituye la lucha contra la corrupción desde una dimensión de prevención general, se cuestiona que la medida satisfaga el subprincipio de idoneidad. Al respecto, correspondería recordar que uno de los fundamentos centrales para prohibir la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes fue la lucha contra la corrupción. Dicha reforma constitucional fue aplicada, de manera plena, en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2018. El considerable número de autoridades involucradas en presuntas irregularidades administrativas y delitos permitirían sostener que la prohibición de reelección resultó una medida inidónea para prevenir la corrupción.

En esa misma dirección, estimamos que la iniciativa de reforma constitucional objeto de comentario también se erige en otra medida carente de idoneidad para prevenir la corrupción, máxime si los delitos, en principio, son cometidos por personas naturales, siendo que, en todo caso, si se pretende alegar que las organizaciones políticas se instrumentalizan para cometer delitos sobre crimen organizado, ello sería un fenómeno que aqueja únicamente a los movimientos regionales³" (Énfasis agregado)

- b. Sobre el Proyecto de Ley **599/2021-CR**, Proyecto de Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política, con la finalidad de eliminar los movimientos regionales como forma de participación política, a la fecha, se advierte en la web del Congreso de la República la siguiente opinión ciudadana⁴:

² Informe N° 002560-2021-GAJ/ONPE remitida con el Oficio 001385-2021-JN/ONPE, de fecha 10 de diciembre de 2021.

³ Carta N° 005-2021-JRNW, de fecha 07 de diciembre de 2021, ha recibido la opinión del experto en derecho electoral José Rodolfo Naupari Wong.

⁴ Consultado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/599>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Presentado Enviado a Comisiones En Comisiones Debate en Pleno Enviado al Ejecutivo Ley Publicada

EN DEBATE DE LA COMISIÓN PERMANENTE EN AGENDA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Seguimiento Proyectos Acumulados Documentación Anexa Secciones Opinión Ciudadana

EDWIN CONDEZO HUAMAN
31/10/2021

Una ley no puede prohibir los movimientos regionales, y es mas, cuando el centralismo hace mucho daño al país.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas del PL 3496/2022-CR

- a. Mediante los Oficios 1044, 1045, 1046, 1047, 1048 y 1049-2022-2023-CCR/CR, se solicitó opinión a las siguientes instituciones y especialistas sobre el Proyecto de Ley **3496/2022-CR**.

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 3496-2022-CR

OFICIO	nombre y apellidos	institución / especialista
1044-2022-2023-CCR/CR	Jorge Luis Salas Arenas	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
1045-2022-2023-CCR/CR	Piero Corvetto Salinas	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
1046-2022-2023-CCR/CR	José Manuel Villalobos Campana	Experto en derecho electoral
1047-2022-2023-CCR/CR	Félix Inocente Chero Medina	Ministro de Justicia y Derechos Humanos
1048-2022-2023-CCR/CR	Eliana Revollar Añaños	Defensora del Pueblo
1049-2022-2023-CCR/CR	Christian Guzmán Napurí	experto en derecho constitucional y derecho administrativo económico

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

El Jurado Nacional de Elecciones ha remitido opinión institucional a través del Oficio N° 000127-2023-P/JNE de fecha 22 de febrero de 2023, mediante el que adjunta el Informe 002-2023-GAP/JNE del 6 de enero de 2023, aprobado por el acuerdo de Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 9 de febrero de 2023 en el que señala, lo siguiente:

"[...] al eliminarse a los movimientos regionales como una de las formas del ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía, se afectaría el derecho de participación en la vida política a escala regional, por lo que la propuesta de reforma constitucional no resulta viable. [...]"

El problema de la falta de participación ciudadana en las organizaciones políticas de alcance nacional no se soluciona con la eliminación de movimientos regionales, sino con el fortalecimiento interno de las organizaciones y de los valores democráticos que representan.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Por tanto, el fortalecimiento de los partidos políticos no depende de la ausencia de movimientos regionales, pues ello implicaría que la afiliación no sea por convencimiento y por compartir valores democráticos, sino por ausencia de opciones, lo que implicaría una militancia débil."⁵

La Oficina Nacional de Proceso Electorales (ONPE) mediante el Oficio N° 001531-2022-JN/ONPE de fecha 20 de diciembre de 2022 ha remitido su opinión institucional para lo cual adjunta el Informe N° 7319-2022-GAJ/ONPE del 20 de diciembre de 2022, en el que señala al respecto, lo siguiente:

"[...] si bien el proyecto propugna la eliminación de los movimientos regionales de nuestro ordenamiento como vehículo que permita el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido a nivel regional y local, con la finalidad de fortalecer nuestro sistema de partidos; ello podría suponer una restricción excesiva a la participación política de la ciudadanía, en tanto, este derecho no solo se expresa en la potestad de afiliarse a uno, sino que comprende el derecho a constituir una organización política con el fin de participar en forma directa en el gobierno de su localidad o región. Así, si un grupo de ciudadanos solo buscase hacerse cargo del gobierno de su localidad tendría a toda costa que constituir una organización del alcance nacional frente a la no coincidencia ideológica o programática con los partidos políticos existentes. Esto traería consigo un procedimiento muy engorroso e innecesario cuando solo se estaría interesado en dirigir el destino local o regional de su comunidad.

3.12. Lo anterior implica que el legislador debe sustentar que la restricción que propone —en tanto los derechos políticos no son absolutos— atiende a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Sin embargo, en el proyecto de ley bajo análisis, la restricción al no estar debidamente sustentada, resultaría desproporcionada para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de aquellos ciudadanos que solo quieran constituir una organización para hacerse cargo del gobierno de su localidad."⁶

La Defensoría del Pueblo ha remitido su opinión institucional a través del Oficio 888-2022-DP/PAD del 29 de diciembre de 2022, en la que señala, lo siguiente:

"[...] consideramos que toda iniciativa legislativa referida a los partidos, alianzas y movimientos regionales debe ser formulada en el marco de una reforma integral del sistema electoral en su conjunto. De esta forma, se podrán advertir los reales problemas que aquejan a estas organizaciones y plantear soluciones efectivas, de tal forma que permitan garantizar los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo recuerda que los debates parlamentarios son espacios de reflexión democrática en los que prevalece el intercambio informado de argumentos que conlleve a consensos entre las fuerzas políticas. Así, la aprobación de una determinada propuesta legislativa exige un elevado nivel de debate y argumentos

⁵ Informe N° 127-2023-GAP/JNE remitido con el Oficio N° 127-2023-P/JNE, de fecha 22 de febrero de 2023.

⁶ Informe N° 7319-2022-GAJ/ONPE del 20 de diciembre de 2022.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

sólidos, máxime si se tratan de reformas que pueden afectar los cimientos de nuestra democracia y los derechos fundamentales como se advierte en el presente caso.

En atención a lo expuesto, recomendamos que dicha reforma sea discutida debidamente en el marco de una reforma integral de las organizaciones políticas y del sistema electoral, por lo que recomendamos un estudio más exhaustivo sobre este particular [...]"

El Dr. Christian Guzmán Napurí, especialista en Derecho Constitucional, ha remitido su opinión especializada a través de la Carta S/N del 22 de diciembre de 2022, en la que señala, lo siguiente:

*"[...] el presente Proyecto de Ley cuenta con una fundamentación, motivación y desarrollo acorde con nuestra legislación, sin embargo, consideramos que su ejecución vulneraría la Constitución Política en lo que respecta al derecho de participación política de los ciudadanos[...]"*⁸

2.3. Opiniones solicitadas y recibidas del PL 4657/2022-CR

- b. Mediante los Oficios 2581, 2582, 2583, 2584, 2585 y 2586-2022-2023-CCR/CR, se solicitó opinión a las siguientes instituciones y especialistas sobre el Proyecto de Ley 4657/2022-CR.

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4657/2022-CR

OFICIO	nombre y apellidos	institución / especialista
2581-2022-2023-CCR/CR	Jorge Luis Salas Arenas	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones
2582-2022-2023-CCR/CR	Piero Corvetto Salinas	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
2583-2022-2023-CCR/CR	José Manuel Villalobos Campana	Experto en derecho electoral
2584-2022-2023-CCR/CR	José Andrés Tello Alfaro	Ministro de Justicia y Derechos Humanos
2585-2022-2023-CCR/CR	Eliana Revollar Añaños	Defensora del Pueblo
2586-2022-2023-CCR/CR	Christian Guzmán Napurí	experto en derecho constitucional y derecho administrativo económico

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

La Oficina Nacional de Proceso Electorales (ONPE) mediante el Oficio N° 000317-2023-JN/ONPE de fecha 2 de mayo de 2023 ha remitido su opinión institucional para lo cual adjunta el Informe N° 000601-2023-GAJ/ONPE del 2 de mayo de 2023, en el que señala al respecto, lo siguiente:

⁷ Oficio 888-2022-DP/PAD del 29 de diciembre de 2022.

⁸ Carta S/N del 22 de diciembre de 2022.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

"[...] el proyecto propugna la eliminación de los movimientos regionales de nuestro ordenamiento como vehículo que permita el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido a nivel regional y local, con la finalidad de fortalecer nuestro sistema de partidos; ello podría suponer una restricción excesiva a la participación política de la ciudadanía, en tanto, este derecho no solo se expresa en la potestad de afiliarse a uno, sino que comprende el derecho a constituir una organización política con el fin de participar en forma directa en el gobierno de su localidad o región. Así, si un grupo de ciudadanos solo buscara hacerse cargo del gobierno de su localidad tendría a toda costa que constituir una organización del alcance nacional frente a la no coincidencia ideológica o programática con los partidos políticos existentes. Esto traería consigo un procedimiento muy engorroso e innecesario cuando solo se estaría interesado en dirigir el destino local o regional de su comunidad.

3.12. Lo anterior implica que el legislador debe sustentar que la restricción que propone —en tanto los derechos políticos no son absolutos— atiende a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Sin embargo, en el proyecto de ley bajo análisis, la restricción al no estar debidamente sustentada, resultaría desproporcionada para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de aquellos ciudadanos que solo quieran constituir una organización para hacerse cargo del gobierno de su localidad."⁹

El Jurado Nacional de Elecciones ha remitido opinión institucional a través del Oficio N° 000322-2023-P/JNE de fecha 24 de mayo de 2023, mediante el que adjunta el Informe 110-2023-GAP/JNE del 11 de mayo de 2023, aprobado por el acuerdo de Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 11 de mayo de 2023 en el que señala, lo siguiente:

"[...] el Congreso de la República, tomando en algunos casos las recomendaciones y proyectos trabajados por la CANRP, ha venido aprobando una serie de normas que modifican la legislación en materia electoral, con la finalidad de fortalecer las organizaciones políticas, que incluye a los partidos y movimientos regionales, dotándolos de mayor representatividad, transparencia, democracia interna, paridad, fiscalización; lo cual no ha sido analizado en la propuesta normativa.

3.26. A su vez, el JNE ha expedido reglamentos y otras disposiciones para que guarden coherencia con las leyes vigentes y alcanzar el mismo fin de fortalecimiento de las organizaciones políticas.

3.27. Ese es el camino que se ha seguido para afrontar y superar los problemas que se presentan en los movimientos regionales, que no se encaminan a su eliminación, más aún si se considera que los partidos políticos presentan problemas similares de corrupción y falta de fiscalización que también deben ser superados.

3.28. De otra parte, resulta pertinente revisar la participación de los movimientos regionales en las Elecciones Regionales y Municipales de los últimos años [...]"¹⁰

⁹ Informe N° 000601-2023-GAJ/ONPE del 2 de mayo de 2023.

¹⁰ Informe 110-2023-GAP/JNE del 11 de mayo de 2023.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación, resumiremos el contenido y alcances de las propuestas legislativas:

- a. El Proyecto de Ley **599/2021-CR**, proyecto de reforma constitucional que elimina los movimientos regionales mediante la modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú, el cual propone lo siguiente:

Modifíquese el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente detalle:

Cuadro 4
Propuesta de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución

Artículo 35 de la Constitución Política	Proyecto de Ley 599/2021-CR -
Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.	Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

- b. El Proyecto de Ley **3496/2022-CR**, proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para excluir a los movimientos regionales, propone lo siguiente:

Modifíquese el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente detalle:

Cuadro 5
Propuesta de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución

Artículo 35 de la Constitución Política	Proyecto de Ley 3496/2022-CR
Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro	Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.	inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.
---	--

- c. El Proyecto de Ley **4657/2022-CR**, ley de reforma del artículo 35° de la Constitución política del Perú a fin de fortalecer los partidos políticos, a través de la eliminación de los movimientos regionales, propone lo siguiente:

Modifíquese el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente detalle:

Cuadro 6
Propuesta de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución

Artículo 35 de la Constitución Política	Proyecto de Ley 4657/2022-CR
Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.	Artículo 35. Organizaciones Políticas Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos o alianzas conforme ley. Tales organizaciones concurren a la información y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad de Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Constitución Política

"Artículo 35. Organizaciones Políticas"

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.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de los recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto."

4.2. Ley 26859. Ley Orgánica de Elecciones

"Artículo 12. Ejercicio de derechos

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación sobre la materia."

4.3. Ley 28094. Ley de Organizaciones Políticas

"Artículo 8. Comités partidarios

Las organizaciones políticas se organizan sobre la base de comités partidarios conformados por ciudadanos con domicilio en las localidades donde se constituyen. Los comités partidarios se constituyen mediante un acta suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados.

Los partidos políticos, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de cuatro quintos (4/5) de los departamentos del país y no en menos de un tercio (1/3) de las provincias.

Los movimientos regionales, al momento de su inscripción y durante su vigencia, deben tener comités partidarios, en funcionamiento permanente, en no menos de cuatro quintos (4/5) de las provincias del departamento. Para el caso de la Provincia Constitucional del Callao y de Lima Metropolitana, se exige la presencia de comités en no menos de cuatro quintos (4/5) de los distritos.

El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la composición, el número de afiliados y el número de comités partidarios.

Artículo 13-A. Causales de cancelación de la inscripción de un movimiento regional

La inscripción de un movimiento se cancela en los siguientes casos:

a) Al concluirse el último proceso de elección regional si no hubiese alcanzado al menos un consejero regional y al menos el ocho por ciento (8%) de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción por la cual participa.

b) Por no participar en la elección regional.

c) Por no participar en la elección municipal de por lo menos dos tercios (2/3) de las provincias y de, por lo menos, dos tercios (2/3) de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

d) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para tal efecto, se acompañan los documentos legalizados respectivos.

e) Por su fusión con otro movimiento regional o partido político, según decisión interna adoptada conforme a su estatuto y a la ley.

Para tal efecto, se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo. Las autoridades democráticamente elegidas en representación de un movimiento cuya inscripción hubiera sido cancelada permanecen en sus cargos durante el periodo de su mandato.

Artículo 17.- Requisitos de inscripción de movimientos regionales

Los movimientos regionales se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas conforme al reglamento correspondiente. La solicitud de inscripción de un movimiento regional debe realizarse ante el Registro de Organizaciones Políticas y estar acompañada de la siguiente documentación: Acta de fundación conforme a lo dispuesto en la presente ley. No pueden ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho o que intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Actas de constitución de los comités partidarios de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral regional, la que en ningún caso puede ser menor de mil (1000) afiliados. No más de las tres cuartas partes (3/4) de los afiliados pueden tener domicilio en la misma provincia.

Estatuto del movimiento regional.

Reglamento electoral conforme a lo previsto en la ley.

Designación de los representantes, y personeros legales y técnicos, titulares y alternos.

Designación de un tesorero titular y un suplente.

En el trámite de la solicitud de inscripción se actúa según lo establecido en el artículo 10 de la presente ley, en lo que corresponda.

Los movimientos regionales cuentan con el plazo de un (1) año, contado a partir de la adquisición de formularios, para el registro de sus afiliados y para la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. La denominación del movimiento regional se reserva desde la compra del formulario.

Para poder participar en un proceso electoral, el movimiento regional debe estar inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas a la fecha límite para la convocatoria."

4.4. Ley 30995. Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, filiación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organización políticas.

"Artículo 16. Integración de organizaciones políticas

Los partidos pueden integrarse con otros partidos o movimientos regionales inscritos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Los movimientos regionales de un mismo departamento pueden integrarse entre sí; también pueden conformar un partido político, siempre que se encuentren inscritos en más de la mitad de los departamentos y cumplan los demás requisitos correspondientes.

A tal efecto, las organizaciones políticas presentan, ante el Jurado Nacional de Elecciones, el acta que contenga el acuerdo de integración. La integración puede generar la creación de una nueva organización política o una de ellas incorporar a las otras. En ambos casos, la organización política vigente asume las obligaciones y derechos de las otras organizaciones cuyos registros quedan cancelados.

Los organismos electorales establecen incentivos para la integración de las organizaciones políticas.

Artículo 17. Requisitos de inscripción de movimientos regionales

Los movimientos regionales se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas conforme al reglamento correspondiente. La solicitud de inscripción de un movimiento regional debe realizarse ante el Registro de Organizaciones Políticas y estar acompañada de la siguiente documentación:

Acta de fundación conforme a lo dispuesto en la presente ley. No pueden ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho o que intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

Actas de constitución de los comités partidarios de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral regional, la que en ningún caso puede ser menor de mil (1000) afiliados. No más de las tres cuartas partes (3/4) de los afiliados pueden tener domicilio en la misma provincia.

Estatuto del movimiento regional.

Reglamento electoral conforme a lo previsto en la ley.

Designación de los representantes, y personeros legales y técnicos, titulares y alternos.

Designación de un tesorero titular y un suplente.

En el trámite de la solicitud de inscripción se actúa según lo establecido en el artículo 10 de la presente ley, en lo que corresponda.

Los movimientos regionales cuentan con el plazo de un (1) año, contado a partir de la adquisición de formularios, para el registro de sus afiliados y para la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. La denominación del movimiento regional se reserva desde la compra del formulario.

Para poder participar en un proceso electoral, el movimiento regional debe estar inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas a la fecha límite para la convocatoria."

V. ANÁLISIS TÉCNICO

Previamente, consideramos oportuno formular algunos apuntes sobre el contenido y alcances de los derechos, principios e instituciones constitucionales que serán

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

analizadas para determinar la constitucionalidad de la exclusión de los movimientos regionales del artículo 35 de la Constitución Política:

5.1. Sobre los derechos políticos

Bien se afirma que los derechos humanos son intrínsecos al hombre por el mero hecho de serlo, de tal forma que no son los Estados quienes los otorgan, sino, los derechos humanos son reconocidos en las legislaciones pues se desprende del principio de dignidad humana, que hace a los hombres fines en sí mismos, y no medios para alcanzar alguna otra cosa, este principio propio del humanismo de la ilustración honda sus raíces en la filosofía kantiana del imperativo categórico como premisa necesaria de toda reforma jurídica y política, esto es, que los seres humanos son fines, jamás medios, sobre ello García Toma apunta:

"Los derechos fundamentales son definidos como aquella parte de los derechos humanos que se encuentran garantizados y tutelados expresa o implícitamente por el ordenamiento constitucional de un Estado en particular. Su denominación responde al carácter básico o esencial que estos tienen dentro del sistema jurídico instituido por el cuerpo político."¹¹

En ese orden de ideas, los derechos humanos suelen clasificarse según su orden de aparición, siendo uno de los primeros los derechos civiles y políticos, en los cuales se dota de protección la esfera de libertad del individuo y su relación con el Estado, estos últimos suelen ser denominados derechos políticos, que en esencia radica en la facultad de participar en la cosa pública, esto es en la toma de decisiones del Estado, ya sea mediante el derecho de elegir a los representantes, ya sea mediante el derecho de ser elegido, ambos derechos subjetivos que presentan diferentes manifestaciones, en el ordenamiento nacional.

El artículo 35 vigente de la Constitución Política desarrolla los derechos de participación política de los ciudadanos, los cuales pueden ser ejercidos a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme a ley, con ello el texto fundamental desarrolla los puentes necesarios para que la ciudadanía pueda acceder a la toma de decisiones como autoridad elegida por mandato popular, siendo que estos medios por los cuales los ciudadanos puedan hacer política y asentar a cargos de representación nacional tienen relevancia constitucional, en la medida que embarga derechos políticos imprescindibles y necesarios para la alternancia democrática, siendo esto uno de los medios más idóneos para tal propósito.

5.2. Sobre la jurisprudencia constitucional y convencional en cuanto a los derechos políticos

En un Estado Constitucional y Social de Derecho la Constitución deja de convertirse en un documento de naturaleza política, deviniendo en norma jurídica vinculante y

¹¹ GARCÍA TOMA Víctor, Los Derechos Fundamentales, Editorial Adrus, 2da edición, Lima, p. 7.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

obligatoria para todos, en ese orden de ideas, si bien todos estamos en capacidad de interpretar la Constitución, el único que puede interpretarla de manera vinculante y obligatoria *erga omnes* es el Tribunal Constitucional, y en la medida que la convención en materia de derechos humanos también constituye *hard law*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye el máximo intérprete de la convención.

Estando a lo expuesto, el Tribunal Constitucional en reiterada y uniforme jurisprudencia ha referido que el sistema democrático constituye parte integrante de nuestro sistema constitucional, el cual se concretiza, entre otras formas, con la participación individual o asociada en la vida política del país por intermedio de partidos políticos, movimientos o alianzas, siendo que este derecho, como todo derecho fundamental, no es absoluto, sino que se ejerce respetando límites derivados de otros bienes de relevancia constitucional, así el Tribunal Constitucional en la STC N° 00105-2013-PA/TC en los fundamentos jurídicos 5 y 6 refiere lo siguiente:

"El artículo 2, inciso 17, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política de la Nación. A mayor ahondamiento, de conformidad con el artículo 35 de la Carta Fundamental, es posible ejercer dicho derecho "individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley", precisándose que "Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. Tomando en cuenta lo anterior, si bien todas las personas tienen derecho a participar en la vida política de la Nación, este Tribunal Constitucional considera que su capacidad para hacerlo a través de partidos, movimientos o alianzas electorales debe respetar límites derivados de otros bienes de relevancia constitucional".¹²

En el marco de lo expuesto bien podemos concluir, que el derecho a la participación política si bien es un derecho fundamental mediante el cual se concretiza la democracia como sistema de gobierno, también es cierto que no es un derecho absoluto, en mérito que encuentra limitaciones cuando encuentra conflicto con otros derechos fundamentales, así al respecto tenemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido en el Caso Petro Urrego vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas lo siguiente:

"La Carta Democrática Interamericana hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia, al igual que destaca la importancia en una democracia representativa de la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, y señala como uno de los elementos constitutivos de la democracia representativa el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho. Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana reconoce derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participan como candidatos como a sus electores. El párrafo primero de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar

¹² Fundamentos jurídicos 5 y 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp 00105-2013-PA/TC, de fecha 26 de enero de 2016.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a funciones públicas de su país.

El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia."¹³ (Énfasis agregado)

En vista a lo expuesto, podemos advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que los Estados deben garantizar los mecanismos de ejercicio de derechos políticos, como el de participación política, optando por las opciones más efectivas para lograr tal propósito, así en el Caso Yatama vs Nicaragua el alto tribunal convencional refiere:

"Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos, cuyo ejercicio efectivo también se encuentra protegido en el artículo 50 de la Constitución de Nicaragua.

El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política."¹⁴ (Énfasis agregado)

Conforme lo mencionado, los derechos políticos son manifestación de los derechos humanos en la medida que garantizan la concretización de la democracia participativa y pluralista como forma de gobierno, así las cosas, los Estados que tienen a la Corte Interamericana como baremo interpretativo de los derechos fundamentales de sus ciudadanos han de reconocer que deben establecer mecanismos para hacer efectivo

¹³ Fundamentos 92 y 93 Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020.

¹⁴ Fundamento 195 Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

la participación política en cuanto igualdad y no discriminación, promoviendo la mayor participación ciudadana, pero esto no puede considerarse como un derecho absoluto, en la medida que debe ponderarse con otros bienes de relevancia constitucional y convencional, maximizando derechos en cuanto a lo que denominamos armonía constitucional, con valores tan importantes como democracia y participación política.

5.3. Sobre la democracia y las formas de participación política: partidos, movimiento y alianzas

La ciencia política define el poder como la probabilidad de imponer la voluntad sobre la voluntad de los demás, así en la clásica definición que realizó Max Weber se afirma lo siguiente: *"poder, significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."*¹⁵

En ese sentido, bien hemos de hablar que al interior de las organizaciones altamente complejas el ejercicio del poder constituye una necesidad, para evitar caer en el caos y anarquía, por ello el ejercicio del gobierno y el mismo acto de hacer política implica necesariamente la toma de decisiones, decisiones que no pueden recaer sobre todos, sino sobre algunas personas en específico, que devienen en autoridades, así cuando en un sistema político las decisiones más trascendentes recaen en toda la ciudadanía, y el ejercicio del poder sobre estas, hemos de decir que estamos ante un sistema democrático, pero bien la democracia como sistema político racional implica que las decisiones públicas recaigan sobre la voluntad popular, pero esta no puede ejercerse de manera permanente este derecho, sino que debe cedérselos a representantes, para que estos por intermedio suyo ejerzan la toma de decisión, y no porque sea esto mejor, sino que no resulta posible consultar todo acto de gobierno, ello ante la enorme cantidad de decisiones que se llevan a cabo, por ello Karl Deutsch afirmaba: *"la política es en cierto sentido la toma de decisiones por medios públicos."*¹⁶

Esta teoría de la representación política tiene su esencia racional en que en sistemas políticos relativamente pequeños, como el de la *polis* griega, la toma de decisiones podía recaer sobre todos, en la medida que era comparativamente fácil poder agrupar a un número pequeño de personas en un solo espacio físico, situación diferente en las democracias contemporáneas donde resulta difícil poder poner en consideración la toma de decisiones públicas, por lo que se ha de circunscribir al menor número de posibilidades para ello, como la denominada democracia directa, como mecanismo de referéndum y revocatoria de autoridades, así como, la elección regular y libre de las autoridades políticas, por ello bien se afirma que la democracia es un sistema costoso, en la que se requiere que: *"para una real democratización del poder público no basta*

¹⁵ WEBER Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 2da reimpresión, España, 2002, p. 43

¹⁶ DEUTSCH Karl, Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, 1era edición, España, 1976, p.15.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

*que las estructuras políticas habiliten la participación ciudadana, ni que el sistema constitucional contemple instituciones de democracia participativa*¹⁷

La elecciones periódicas en la renovación de quienes ejercen el poder político se encuentra constituido como una columna vertebral del sistema democrático, en la medida que la alternancia en el ejercicio del poder permite un mejor control y fiscalización de la toma de decisiones, tanto así que bien se afirma que el poder corrompe pero el poder absoluto, corrompe de manera absoluta, como bien refería Lord Acton, por ello la alternancia en el ejercicio del poder resulta tan trascendental para una democracia saludable, es allí donde la configuración de las vías de ejercicio de participación política es diseñada por cada Constitución en atención a los valores e ideales a los cuales se afilie, siendo que nuestra legislación ha optado por un sistema en donde los mecanismos de participación política recaen sobre los partidos políticos, movimientos y alianzas.

5.4. Sobre la democracia y la legitimidad de la confianza

La democracia es aquella forma de gobierno que se sustenta en la confianza que deposita el mandante sobre el mandatario, de tal suerte que esta confianza es depositada en los candidatos de elección popular mediante la designación con el voto en un proceso electoral, así una vez que los representantes elegidos por la voluntad popular no solo encuentran respaldado para el ejercicio de sus funciones por la legalidad de un proceso electoral con las garantías institucionales que ello implica, sino que también de la legitimidad de la confianza depositada por quienes lo eligieron, y siendo que la legalidad es una institución jurídica y la legitimidad una institución de naturaleza política resulta oportuno hacer una diferenciación entre ambas, y advertir como estas categorías inciden en el fenómeno de la corrupción política.

Todo ordenamiento jurídico aspira a devenir en un sistema coherente y holístico que le permita ordenar y regular ya sea de manera directa o indirecta toda conducta, siendo que para que una norma sea válida debe seguir un procedimiento lógico previamente determinado, así bien puede afirmarse que una norma jurídica será válida cuando cumpla dos requisitos esenciales: validez formal en cuanto forma de producción, y validez sustancial en cuanto que el contenido que regule no contradiga normas de mayor jerarquía o de los principios que inspiran un sistema, así bien una norma para ser considerada como tal debe emitirse de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos, esto es por un órgano competente, conforme ciertas reglas, y dentro de ciertos parámetros, pero aunado a ello, debe cumplir con los requisitos de fondo ello en cuanto que su contenido regulatorio no sea contrario a normas jerárquicamente superiores.

¹⁷ MORÓN URBINA Juan Carlos, Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 11va edición, 2015, p. 547.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Lo señalado obedece a que bajo el principio de legalidad, los funcionarios estatales solo pueden hacer lo que la ley les manda, y se encuentran impedidos de hacer todo lo que la ley no le faculta, así se garantiza que el poder que proviene del cargo obedezca a las funciones asignadas con exclusividad para dicho fin, en consecuencia las autoridades elegidas por mandato popular solo pueden y deben hacer lo que la ley expresamente les faculta y se encuentran impedidos de hacer todo aquello que no se le permita, en consecuencia todo intento de sobrepasar estos límites no solo implica una abierta vulneración del principio de legalidad, sino que también, de una violación al sistema jurídico, y que tiene repercusiones tanto de tipo administrativa disciplinaria, civil y penal, dependiendo del bien jurídico vulnerado producto de la trasgresión.

Bien hemos afirmado que el sistema político democrático se sustenta en la confianza entre gobernantes y gobernados, esta relación suele ser muy frágil en la medida que la confianza es una virtud ética que suele ser muy quebradiza, ello en atención que es difícil su obtención, en la razón que se requiere un tiempo considerable para su fortalecimiento, pero su pérdida y destrucción tan solo puede llevar unos instantes.

La legitimidad si bien puede tener una antifaz jurídico, lo cierto es que su esencia es política, pues bien podemos encontrar gobernantes que gocen de la legalidad de unas elecciones, pero que en el transcurso de su gobierno, pierdan la legitimidad y confianza de quienes confiaron en ellos, así la legitimidad suele ser definida según la DRAE en su segunda acepción como probar o justificar la verdad de algo o alguien¹⁸, lo cual evidencia que en esencia la legitimidad es aquella virtud que correlaciona la confianza entre gobernantes y gobernados.

Por lo expuesto, los gobernantes no solo deben gozar de legalidad para ejercer un buen gobierno como erróneamente se suele afirmar, pues no basta el ganar unas elecciones para afirmar que un gobierno es democrático, sino que esta debe acompañarse de ejercicios legítimos del poder, para que los gobernados puedan confiar en sus autoridades, esta confianza, entendida como una virtud política esencial en la democracia, permite que un sistema político que se aspira democrático pueda contar con instituciones saludables, que rechacen todo intento de autoritarismos y proyectos contrarios a los principios que inspiran la democracia, pues la democracia a pesar de todos sus defectos sigue siendo la mejor forma de gobierno.

La democracia como forma de gobierno ha tenido muchos rivales ideológicos, así el primero de ellos fueron los defensores del sistema monárquico, aquellos quienes defendían en esencia que el poder recaía sobre el rey o soberano, y quienes menospreciaban que el pueblo sea el depositario de la voluntad popular, siglos después, la democracia se enfrentó con su más duro rival, con los sistemas totalitarios, ya sea desde el espectro de totalitarismos de derecha con el fascismo que llegó al poder tanto en Alemania, Italia y España, entre otros países de la Europa occidental durante la primera mitad del siglo XIX, así como su contraparte de totalitarismos de

¹⁸ Consultado de <https://dle.rae.es/legitimar>



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

izquierda, que tuvo en la extinta Unión Soviética y en los países de Europa del Este durante la segunda mitad del siglo XIX, siendo que los regímenes totalitarios abogaban en esencia, poner la idea de Estado por encima de la idea del ser humano, teniendo como consecuencia convertir a la persona humana en un instrumento de los intereses del Estado, violando así todo rastro de dignidad, pero la democracia prevaleció.

Luego de la caída del muro de Berlín, así como de la desaparición de la Cortina de Hierro en la Europa del Este, el mundo vivió un apogeo de sistemas democráticos. Nunca el mundo había contado con tantos sistemas políticos sustentados en la idea de que el pueblo es el soberano de todo poder político, y que se gobierna bajo la idea de que el poder se encuentre controlado, la alternancia en la toma de decisiones, ello llevó afirmarse que la historia había terminado, y que la democracia participativa era la única opción posible.

A pesar de lo expuesto el mundo ha visto, y más aún los sistemas políticos latinoamericanos que el principal enemigo de la democracia no proviene de otras formas de sistemas políticos como lo fue en su momento la monarquía o los totalitarismos, sino que esta provenía de su propio interior, esto es de la corrupción política.

La corrupción es un fenómeno transversal y multicausal, razón por la cual hasta ahora todo intento de controlarlo y limitarlo ha tenido tímidos logros, ello en atención de que no es un fenómeno de naturaleza jurídica que se pueda combatir tipificándola como delito en la legislación penal, sino en la medida que tiene causas más profundas, desde una aproximación económica, política y hasta antropológica, su abordaje debe ser desde diversos ámbitos.

Uno de los ámbitos de mayor importancia, tanto para la democracia como forma de gobierno, como para la Constitución como mecanismo de control del poder radica en combatir la corrupción política, entendida en términos prácticos como el uso indebido del poder político con fines de beneficio propio o de tercero de manera prohibida. Así el único sustento ético del ejercicio del poder es el servicio, pues en la medida que el poder proviene del pueblo, los gobernantes solo son los encargados de su administración, ello con el fin de gobernarlos para el bien común, pues quien ejerce el gobierno debe estar provisto de los mecanismos necesarios para ejercer el poder en atención del bien común, pero cualquier intento de ejercer el poder con fines egoístas y que no se encuentren alineados con el bien común deviene en corrupción.

La corrupción política suele ser la más peligrosa de todas, pues a pesar de que la clásica definición desde las ciencias penales, refiere que todo acto de corrupción implica la vulneración del bien jurídico relacionado con el correcto funcionamiento de la Administración Pública, en realidad cuando una autoridad política comete un acto de corrupción a la vez socaba todo el sistema democrático en la medida que la población no solo desconfiará del político corrupto, sino que también del sistema democrático al extrapolar la conducta y generalizarla con expresiones arraigadas en el

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

imaginario social de que "todos los políticos son corruptos" e incluso de justificar alguna otras conductas "roba pero hace obras", estas construcciones no son del toda injustas, ello en la medida que diversas autoridades a nivel nacional y subnacional se han visto involucradas en actos de corrupción, al respecto y con relación al bien jurídico de los delitos contra la Administración Pública se afirma:

*"Los delitos contra la administración pública impiden o perturban la organización y desarrollo normal de los órganos públicos en el ejercicio de sus funciones. Todo lo que signifique un menoscabo grave a la imparcialidad transparencia y eficacia de la Administración Pública."*¹⁹

Al respecto resulta manifiesto y contundente lo señalado por la Contraloría General de la República, la cual en el Oficio N° 001413-2022-CG/DC, de fecha 15 de noviembre de 2022, en la cual refiere literalmente que:

*"se han identificado mil setecientos ocho (1708) autoridades subnacionales de elección popular [gobernador regional, consejeros regionales, alcaldes provinciales, alcaldes distritales y regidores], desde el año 2006 hasta la actualidad, con presuntas responsabilidades penales identificadas en tres mil ciento treinta y uno (3131) informes de control posterior ejecutados por esta Entidad Fiscalizadora Superior [...]"*²⁰

En virtud a la gravedad de lo expuesto, es de preocupación manifiesta de esta Comisión de Constitución y Reglamento que la corrupción política resulte tan nefasta en el sistema político democrático, pues en la medida que la población advierte que las autoridades en las cuales confiaron los destinos de la cosa pública, estas devenga en un abuso arbitrario del poder concretizado en actos de corrupción, solo deja como consecuencia necesaria que el electorado y la ciudadanía en general no solo dejará de confiar en los políticos, sino que también dejará de confiar en el sistema democrático de gobierno, **y aun así se condene a los responsables de los delitos cometidos contra el Estado, el bien jurídico legitimidad del sistema político deviene en irreparable, dañando de muerte a la democracia.**

Al respecto causa honda inquietud a esta Comisión tener conocimiento de que existe una relación directa entre autoridades involucradas en ilícitos penales relacionados con el ejercicio del cargo, conforme se tiene del cuadro proporcionado por el Contralor General de la República.

Aunado a los argumentos expuestos, cuando la democracia no se protege a sí misma queda expuesta a intentos autoritarios, e incluso totalitarios que desprecian la democracia como forma de gobierno, y que utilizan los vicios de la democracia, como lo es la corrupción, para seducir de manera perversa la voluntad popular, haciéndoles

¹⁹ FRISANCHO APARICIO Manuel, Delitos contra la Administración Pública de Justicia, Instituto Pacífico, Lima, 2022, p.52

²⁰ Oficio N° 001413-2022-CG/DC, de fecha 15 de noviembre de 2022 remitido por el Contralor General de la República.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

creer que siendo la democracia un sistema caduco por corrupto, la mejor forma de gobierno es la que ellos proponen, un sistema totalitario, sin respeto al Estado de derecho, separación de poderes, y vigencia de los derechos humanos, y que bien disfraza bajo denominaciones eufemísticas de democracia popular, fenómeno que no es nuevo en los países latinoamericanos, y que si no se frena la corrupción política, esta devendrá en ser la sepulturera de la democracia.

5.5. Sobre la crisis política nacional y la falta de institucionalidad

La corrupción política es sin duda uno de los mayores peligros para la democracia, y como tal debe ser una de las primeras preocupaciones de los demócratas en combatirla, así dentro de las políticas públicas encargadas de combatir este fenómeno nefasto para el sistema político, la podemos dividir en dos ámbitos: políticas de sanción y políticas de prevención conforme pasaremos a desarrollar.

5.5.1. Las políticas de sanción

Estas tienen en común que su ámbito de acción es *a posteriori* del fenómeno de corrupción, así el derecho penal y el derecho administrativo sancionador si bien son la mano dura con la que cuenta el Estado para sancionar la corrupción política, esta llega tarde, esto es después de haberse cometido el delito o infracción según corresponda.

La política criminal en materia de corrupción ha recibido la mayor atención por parte de la academia y del Estado con diversas políticas públicas, esto mediante creación de diversas subespecialidades dentro de la ciencias penales como el de corrupción de funcionarios, derecho penal económico y la reciente aplicación de la *compliance* en las organizaciones para combatir la corrupción, y si bien es cierto la aplicación de las penas constituye un mecanismo idóneo para desalentar malas prácticas en la Administración Pública en la denominada prevención general negativa, lo cierto es que el aumento de penas privativas de libertad, inhabilitación para ejercer cualquier cargo público, o el pago de multas no ha logrado el resultado esperado, prueba de ello es que conforme refiere la Contraloría General de la República entre el 2006 al 2022 existen un total de mil setecientos ocho (1708) autoridades que registran procesos penales relacionados con corrupción de funcionarios, lo que evidencia que las políticas de sanción *per se* no son suficientes para frenar la corrupción política.

5.5.2. Las políticas de prevención

Lo que caracteriza a las políticas de prevención es que se dan *a priori* del fenómeno de la corrupción, así estas políticas buscan constituir un filtro para aquellos que pretendan acceder a los cargos de representación popular sean los más idóneos para el cargo en cuanto integridad, es así si bien no es posible saber con anticipación qué persona cometerá un delito, en la medida que el determinismo criminal de que nos hablaba Lombroso ha sido ampliamente superado, lo cierto es que existen causales determinantes en lo que resulta mayor el índice de corrupción política.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

En una democracia pluralista, los encargados de realizar el primer filtro para que una autoridad política llegue al poder son los partidos políticos, los movimientos y alianzas, estos constituyen la primera línea de defensa para contar con autoridades políticas idóneas e integrales, siendo que la segunda línea de defensa de la democracia, lo constituye la voluntad popular, la cual premia o castiga con su voto las propuestas presentadas por los partidos políticos, los movimientos y alianzas, de tal forma, siendo que la democracia electoral se sustenta en esencia en el voto racional, son los partidos políticos, movimientos regionales y las alianzas electorales las que tienen un rol gravitante en la presentación de la oferta electoral, y estando a que la voluntad popular termina escogiendo sobre la propuesta electoral presentada, el fortalecimiento de la democracia pasará por una reingeniería constitucional en cuanto las formas de participación política, sobre lo referido Tanaka afirma:

"¿Cómo entender la racionalidad de los actores políticos? Asumamos desde una perspectiva realista de análisis, que ellos, por naturaleza, buscan el poder, ya sean actores *downsianos* (pragmáticos), ya ideológicos y para ello tienen como precondition la supervivencia política."²¹

En base a ello, resulta oportuno propiciar mejores reglas de juego, para que los actores políticos puedan participar en un sistema democrático limitando la participación de organizaciones que ya sea por su falta de formación ideológica, carencia de fiscalización, o falta de institucionalidad, permiten que lleguen a las esferas del gobierno a políticos que puedan quebrar el orden democrático.

5.6. Análisis constitucional de la propuesta de proyecto de ley reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política, con la finalidad de prescindir los movimientos regionales como forma de participación política

5.6.1. Aproximación a la realidad jurídico-política nacional

La crisis de representación política no es un tema novedoso dentro de la academia, tanto así que ha sido una de las principales causas de debate académico al interior de la ciencia política peruana con temas recurrentes como la crisis de partidos políticos, la falta de representatividad, los vientres de alquiler de las organizaciones políticas, el excesivo personalismo o la falta de control de los movimientos regionales no son escasas.

En la dinámica política nacional es un hecho evidente que tanto los partidos políticos como los movimientos regionales se han visto involucrados en actos de corrupción, en la medida que diversas autoridades de los gobiernos subnacionales no solo se han encontrado involucrados en actos irregulares, sino que se ha demostrado más allá de toda duda razonable la comisión de ilícitos penales que han terminado sentenciando

²¹ TANAKA martín, Los Espejismos de Democracia, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1998, p. 30.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

desde gobernadores regionales hasta alcaldes distritales, al respecto si bien queda claro que se debe realizar reformas para modificar ello, estas no deben pasar solo por endurecer las penas privativas de libertad, sino que las políticas de prevención deben ser realizadas desde su propio origen, esto es, desde una reforma constitucional.

Cuando la Constitución Política diseña las estructuras de poder para concretizar así las formas de participación política, en el artículo 35, señala que:

"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. [...]"
(Énfasis agregado)

Evidencia que en aquel momento se optó por dar diversas alternativas para el ejercicio de los derechos políticos de participación, así sumado a los partidos políticos se sumó la opción de los movimientos regionales, los cuales permitirían a las personas hacer política sin necesidad de pasar por los partidos políticos. Al respecto es menester tener en cuenta que, la Constitución Histórica no ha tenido mayor desarrollo respecto de los partidos políticos u otras formas de organizaciones políticas, salvo la lacónica referencia que tiene en ella en la Constitución de 1933 en el artículo 53, respecto de la proscripción de los partidos de organización internacional, mientras que el artículo 68 de la Constitución política de 1979, reconoce únicamente la vía partidaria como la natural para el ejercicio del derecho de participación política, por lo que, podemos afirmar que los movimientos regionales *-al igual que la otrora candidatura independiente o los movimientos locales, ambos de creación legal y eliminados en su oportunidad-* no forman parte de la identidad constitucional peruana.

Sin embargo, la realidad demuestra que esta opción no ha sido la correcta, ello en la medida que los partidos políticos constituyen mecanismos de ciudadanía, en cuanto a la formación de su militancia e ideario y mayor dotación de disciplina, esto en la medida de tener alcance nacional, su militancia no solo busca acceder al poder, sino que también, formar un ideario en donde se fortalece valores como la disciplina, tolerancia y pluralidad, en especial en cuanto democracia interna, pues permite replicar los valores de la democracia al interior de los partidos políticos, de tal suerte que es al interior de estos, donde se forjan los valores democráticos, situación que no se condice necesariamente con la de los movimientos regionales.

Los movimientos regionales, si bien han logrado posicionarse a lo largo de los años como una opción atractiva para el electorado, lo cierto es que no han contribuido con la estabilidad democrática, ello en la medida que no fomentan los valores democráticos en atención que su finalidad radica en la participación en el proceso electoral, más no en la formación de sus integrantes, prueba de ello es que diversas autoridades regionales han sido sentenciadas por actos de corrupción, lo que debilita el sistema democrático.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

5.6.2. Sobre el Proyecto de Ley 599/2021-CR, proyecto de ley reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política, con la finalidad de eliminar los movimientos regionales como forma de participación política

Conforme es de verse de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 599/2021-CR, busca modificar el artículo 35 de la Constitución, suprimiendo a los movimientos regionales en atención a los siguientes argumentos:

"Los Movimientos Regionales, surgieron hace algunas décadas como parte de una reforma descentralista con un nuevo estilo y forma de hacer política, uno de los factores de este surgimiento obedeció a la insuficiente participación de los partidos nacionales en elecciones de ámbito local y regional, sin embargo con la conformación de estos movimientos surgieron nuevos líderes políticos que lejos de tener una ideología definida, con el transcurrir de los años han desvirtuado el sentido, esencia y el objeto de la política, transformando el sentido de la creación de los movimientos para convertirlos en una especie de trampolín, con el fin de que sus líderes y su entorno cercano, lleguen a ocupar cargos de representación local y regional con intereses particulares antes que sociales.

*Debemos señalar que la mayoría de los Movimientos Regionales no tienen vocación de permanencia, no han logrado constituirse en instituciones sólidas con el paso del tiempo, todo ello deviene en la medida que sus líderes y militantes no tienen una ideología política definida, una visión de fortalecimiento institucional, un plan de trabajo político a mediano y largo plazo, obedeciendo su creación más a fines comerciales, temporales, con el objetivo de poder participar en los comicios electorales en casos comercializando las candidaturas. Al finalizar la contienda electoral incluso sus líderes siendo elegidos los Movimientos Regionales se terminan extinguiendo. Siendo los pobladores de cada departamento del país, los más afectados al elegir autoridades improvisadas, sin capacidad de atender las demandas y necesidades que ellos requieren."*²² (énfasis agregado)

En atención a los argumentos expuestos, bien podemos afirmar que los movimientos regionales no han cumplido con el propósito con el cual fueron ideados, pues en vez de fortalecer la democracia, la han terminado menguando, y lo cual encuentra respaldo en lo señalado en por la Contraloría General de la República, la cual informa que el porcentaje de las autoridades pertenecientes a movimientos regionales, tienen mayor incidencia de actos de corrupción, para lo cual es destacable el siguiente cuadro que muestra algunos emblemáticos personajes:

Cuadro 7

Lista de autoridades subnacionales involucradas en acto de corrupción política

Región	Apellidos y nombres	Organización política regional	Delito
--------	---------------------	--------------------------------	--------

²² Exposición de motivos del Proyecto de Ley 599/2021-CR

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Ancash	Cesar Joaquín Álvarez Aguilar	Movimiento regional cuenta conmigo	Colusión
Ancash	Waldo Enrique Ríos Salcedo	Movimiento independiente regional puro Ancash	Colusión
Ancash	Enrique Máximo Vargas Barrenechea	Movimiento independiente regional puro Ancash	Falsedad genérica
Ayacucho	Wilfredo Ocorima Núñez	Alianza renace Ayacucho	Negociación incompatible
Moquegua	Jaime Rodríguez Villanueva	Movimiento regional kausachun	Negociación incompatible
Callao	Félix Manuel Moreno Caballero	Movimiento independiente chim pum Callao	Colusión, lavado de activos y otros
Callao	Alexander Martin Kouri Bumachar	Movimiento independiente chim pum Callao	Colusión desleal
Loreto	Yván Vásquez Valera	Fuerza loreтана	Colusión
Madre de Dios	José Aguirre Pastor	Movimiento bloque popular Madre de Dios	Usurpación de funciones
Ucayali	Jorge Velásquez Portocarrero	Movimiento integrado Ucayali	Negociación incompatible
Tumbes	Gerardo Viñas Dioses	Movimiento luchemos por Tumbes	Lavado de activos
Paseo	Klever Meléndez Gamarra	Alianza electoral todos por paseo - Movimiento concertación en la región	Cohecho y colusión agravada
Apurímac	Elías Segovia Ruiz	Movimiento regional poder popular andino	Malversación de fondos, peculado y falsedad ideológica
Cajamarca	Gregorio Santos Guerrero	Movimiento de afirmación social MAS	Colusión desleal y aprovechamiento indebido del cargo
Cusco	Jorge Acurio Tito	Gran alianza nacionalista - Cusco	Colusión desleal y aprovechamiento indebido del cargo
Puno	Walter Aduviri Calisaya	Movimiento de integración por el desarrollo regional	Contra la tranquilidad Pública
San Martín	César Villanueva Arévalo	Nueva amazonia	Colusión

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley 599/2021-CR.

Conforme lo expuesto, según la propuesta normativa se evidencia que los movimientos regionales no han proporcionado al sistema democrático la institucionalidad que

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

requiere el sistema político, por el contrario, la falta de institucionalidad de estos ha propiciado que aquellas autoridades que acceden al poder por medio de estos movimientos terminen favoreciendo intereses propios.

5.6.3. Proyecto de Ley 3496/2022-CR, proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para eliminar la existencia de movimientos regionales

Conforme es de verse de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 3496/2022-CR, busca modificar el artículo 35 de la Constitución, suprimiendo a los movimientos regionales en atención a los siguientes argumentos:

"En nuestro país, los partidos políticos tienen habilitación para participar en las elecciones generales buscando ocupar todos los cargos públicos de elección popular a nivel nacional (Presidencia de la República, congresistas, parlamentarios andinos, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes, regidores); mientras que los movimientos regionales, solo se encuentran facultados para competir en las elecciones de gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores.

'El 81% de virtuales gobernadores regionales se encuentran involucrados en casos de corrupción en trámite. Según los Mapas de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo, 9 de 18 candidatos a dicho que pasarían a segunda vuelta están implicados en uno o más casos de corrupción en trámite. Y 13 de los 16 virtuales gobernadores se encuentran involucrados en casos de corrupción en trámite.'

La Defensoría del Pueblo publicó la sexta entrega de los Mapas de corrupción en el Perú los cuales presentan un análisis de los casos de corrupción en trámite seguidos contra los virtuales gobernadores y alcaldes/as provinciales de capitales de departamento. En efecto, para esta edición, la institución recabó principalmente información del Ministerio Público y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción al 2022.'

[...]

La atomización con un número elevado de movimientos regionales, para participar en las elecciones, precariza la presencia de los partidos políticos en las regiones debido a que, los ciudadanos una vez inscritos en los movimientos regionales, no se inscriben en los partidos políticos; por ello, la captación y convencimiento de ciudadanos para que sean afiliados se convierte en una tarea muy difícil y por ende no alcanzan a lograr los mínimos requeridos, perdiendo presencia partidaria sobre todo en el interior del país.

La eliminación de los movimientos regionales permitiría fortalecer a los partidos, porque los ciudadanos que deseen participar directamente en la vida política del país lo tendrían que hacer únicamente a través de un partido político debidamente constituido con una organización administrativa sólida, lo que también mejoraría la percepción y su legitimidad ante la población."²³ (énfasis agregado)

Conforme se evidencia de la propuesta normativa, los movimientos regionales se encontrarían debilitando el sistema democrático, en la medida que las autoridades electas por estas agrupaciones estarían involucradas en actos de corrupción, aunado

²³ Exposición de motivos del Proyecto de Ley 3496/2022-CR

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

al hecho de que debilitan el sistema de partidos políticos a nivel subnacional, por ello afirma el Proyecto de Ley 3496/2022-CR la necesidad de reforma constitucional del artículo 35 de la Constitución Política.

5.6.4. Proyecto de Ley 4657/2022-CR, proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, para eliminar la existencia de movimientos regionales

Conforme es de verse de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 4657/2022-CR, busca modificar el artículo 35 de la Constitución, suprimiendo a los movimientos regionales en atención a los siguientes argumentos:

"[...] En realidad, se debe aspirar a tener en el Perú un número no muy alto de partidos, sino organizaciones políticas más constantes, fuertes y representativas. Según Sartori, con ideología, con doctrina y programa político, un sistema de partidos con una dinámica pluralista moderada debería tener entre más de dos y alrededor de cinco o seis partidos relevantes; un número mayor conduce a una polarización, que tiene efectos negativos sobre la estabilidad del sistema político. Dada la diversidad y heterogeneidad de nuestro país, es razonable aspirar a tener un número menor de partidos. Sin embargo, 182 movimientos regionales inscritos en todo el país, con un promedio de 7.24 movimientos por departamento. Los casos más extremos son los de Arequipa, con 12 movimientos; Ayacucho, con 11; Amazonas, Puno y Tacna, con 10; Tumbes, Arequipa y Junín, con 9. Cabe señalar que, de esos 182, apenas 15 han ganado alguna gubernatura regional, 54 han ganado alguna alcaldía provincial, y 93 alguna alcaldía distrital. Hay 76 organizaciones políticas regionales que no han ganado ninguno de los cargos descritos. Así pues, es bastante claro que existe un número excesivo de organizaciones políticas.
[...]

Asimismo, de acuerdo con la información actualizada por el Jurado Nacional de Elecciones, 120 movimientos regionales (65% del total) perderían la inscripción tras las Elecciones Regionales y Municipales de 2022, al no haber superado la valla electoral del 8% ni conseguido ubicar a un consejero regional en sus respectivas jurisdicciones. De esa manera, el ROP procederá a emitir las resoluciones que cancelan la inscripción de movimientos regionales en Amazonas (8), Ancash (4), Apurímac (5), Arequipa (5), Ayacucho (8), Cajamarca (2), Callao (7), Cusco (4), Huancavelica (4), Huánuco (5), Ica (3), Junín (8), La Libertad (2), Lambayeque (1), Lima (1), Loreto (9), Moquegua (6), Pasco (4) y Piura (5).

En relación a los informes anuales exigidos por la Ley de Organizaciones Políticas, el documento denominado "Procedimientos administrativos sancionadores contra organizaciones políticas, entre ellas los movimientos regionales, y candidatos a cargos de elección popular", preparado por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, da cuenta de que 24 organizaciones incumplieron su obligación de presentar información financiera a tiempo en Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Huánuco, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y Tumbes. Esta lista incluye a otras 11 organizaciones regionales que también fueron sancionadas por no presentar sus informes financieros, pero impugnaron la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

resolución. Es importante mencionar que ningún partido político nacional con inscripción vigente a la fecha ha sido objeto de procesos administrativos sancionadores, cumpliendo con la presentación de la información financiera requerida y aclarando el origen, uso y destino de dinero proveniente de recursos públicos y privados. Las infracciones registradas por estos movimientos regionales abarcan desde la falta de libros de contabilidad hasta la falta de constancia de recibo de aportes, lo cual genera un amplio vacío de fiscalización para los organismos electorales, que en casos tan numerosos y dispersos no puede aplicar los recursos técnicos para la correcta regularización o investigación al respecto. Si bien el problema de la corrupción no es exclusivo de las organizaciones políticas de alcance regional, sí es un patrón que se ha venido repitiendo a nivel de la administración pública, de acuerdo a la data que se ha presentado durante el desarrollo del problema existente. Su eliminación no garantiza la desaparición del problema, pero sí una medida frontal para combatirla desde sus orígenes.[...]

La multiplicación de los casos de corrupción en los últimos años ha mermado la confianza del electorado en sus políticos, y por tanto en el sistema democrático del país. La capacidad de fiscalización sobre gobiernos regionales y locales es aún insuficiente, habiéndose perpetuado ciertas prácticas ligadas a la corrupción. En ese sentido, los movimientos regionales no han sido ajenos a este fenómeno, siendo cuna de una cantidad importante de políticos condenados por delitos relacionados a la corrupción en los últimos años, debiéndose esto a su naturaleza antidemocrática, al débil o inexistente filtro de candidatos que se aplican en estos ámbitos, o a su mera existencia como "empresas electorales" que sirven como soportes o "cascarones" a candidatos y colectivos organizados con intereses ajenos al interés de la ciudadanía, que usan sus cargos públicos para beneficios particulares. La tabla 4 (a continuación) contiene una relación actualizada de los gobernadores regionales que fueron electos por estos movimientos, que han sido sentenciados por estas malas prácticas en las últimas dos décadas, detallando la organización política de pertenencia y el delito por el cual fueron denunciados y procesados posteriormente."

5.7. ¿La supresión de los movimientos regionales es un límite a la participación política?

Como se ha establecido previamente, los movimientos regionales fueron implementados por la legislación nacional a partir de la Constitución de 1993, y como se señala en el diario de debates del Congreso Constituyente Democrático, el objetivo que se buscó con la creación de los movimientos regionales fue el de suplir la insuficiente y centralizada oferta política partidaria²⁴, descentralizando la política, asegurando además la oferta política en aquellas circunscripciones electorales

²⁴ "[...] ¿Por qué no se permite la participación de los partidos políticos regionales? Es necesario, dentro de la Constitución, darle participación a los movimientos políticos regionales, de tal suerte que el Perú esté integrado en las opiniones. El gran problema del Perú es que nunca estuvo integrado, nunca las opiniones de los pueblos fueron escuchadas." En: Congreso de la república. Diario de debates del Pleno del Congreso Constituyente democrático 1993, Tomo I. pg. 590. Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO1.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

en las que los partidos políticos no tenían presencia, permitiendo con ello la incorporación de la agenda localista en la política nacional.

Si bien, como creación jurídica su fin es altamente loable, en la actualidad se han convertido en elementos de distorsión más que en pilares sobre los que se pueda cimentar la democracia.

Cabe recordar que los derechos políticos, son por excelencia derechos de configuración legal²⁵, es decir, el legislador constituyente deja al legislador constituido un amplio ámbito para su estructuración, lo cual se halla plasmado en el artículo 35 de la Constitución, artículo sobre el que se desarrolló un amplio abanico de mecanismos diferenciados para concretar o permitir la participación política, cada uno de ellos vinculado a una circunscripción electoral o condición de participación específica, como:

- a. **Las candidaturas o agrupaciones independientes:** Estas estaban reguladas en el otrora artículo 87 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, y permitía la formación eventual de una coalición de candidaturas no vinculadas a militancia o representación alguna con el objetivo de llegar al poder político, y cuyo fundamento fue precisamente ese, como señalaba Tuesta, citado por Vargas León, "[...] son candidaturas que provienen de todos lados y que intentan estar equidistantes de todo aquello que tenga nombre, líder, bancada y tiempo de nacimiento. Los independientes son independientes incluso entre sí mismos [...]"²⁶.

En otras palabras, la candidatura independiente tenía su razón de ser precisamente en toda desvinculación partidaria, impidiendo que la desgastada imagen de la partidocracia los alcance o identifique como actores

²⁵ El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de desarrollar el carácter de derecho de configuración legal del derecho al sufragio, tanto en su faceta activa como pasiva, es decir su desarrollo se da por ley, la cual establece requisitos y condiciones para su ejercicio: "[...] Que finalmente cabe mencionar que respecto al derecho de elegir y ser elegido, invocado por el recurrente, se trata de un derecho fundamental de configuración legal. Ello en virtud del artículo 31 de la Constitución que establece que dicho derecho se encuentra regulado por una ley, específicamente la Ley Orgánica de Elecciones, la cual prevé que para ejercer el derecho a ser elegido congresista es necesario pertenecer a la fórmula de candidatos presentada por alguna agrupación política debidamente inscrita, lo que en este caso no se verifica." Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 2007, recaída en el Expediente N° 01339-2009-AA/TC, fundamento jurídico 7. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/01339-2007-AA%20Resolucion.html>

²⁶ Carlos Vargas León. El nuevo mapa político peruano. Partidos políticos, movimientos nacionales e independientes. Documento de trabajo N° 103. Instituto de Estudios Peruanos. Pg. 9. Disponible en: <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/903/documentodetrabajo103.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

políticos tradiciones, conformantes del llamado *Establishment*²⁷, del cual buscaban desmarcarse.

Si bien dicha, desvinculación, o "*independencia*" política parecer positiva, **dicho mecanismo causó desmedro a la democracia representativa** pues, estos candidato y las candidatura en general, no solo estaban desvinculadas de un líder democrático, sino entre ellos mismos, al no existir vínculo, doctrina o principios comunes, pudiendo la misma lista o candidatura, estar conformada por personajes que no reconozcan liderazgos políticos entre ellos y que al mismos tiempo se encuentren en las antípodas, ideológicamente hablando.

Esta falta de un elemento aglutinador principista, proyecto o programa común, debilita el diálogo y el conceso, promueve el transfuguismo al no tener sistemas de control ético partidarios, ni reconocer jerarquías, lo que trajo consigo diversas distorsiones en el sistema democrático, debilitando aún más la precarizada democracia nacional, por lo que, consecuentemente el legislador eliminó la misma del entramado normativo electoral a fin de afianzar la democracia representativa.

- b. Los movimientos de alcance local regulados en el artículo 17 de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094, tenían como finalidad la de crear organizaciones políticas de alcance local, a fin de conducir candidaturas a nivel municipal, tanto distrital como provincial, dicho mecanismo al ser paralelo a la vía partidista como de los movimientos regionales, fue eliminado pues solo contribuía a la atomización del voto y a la proliferación de organizaciones sin representación política real, reencausando su caudal participativo a través de los movimientos regionales y los partidos políticos en distinta medida.

En suma, **la eliminación de dichos mecanismos de participación confirman la tendencia histórica a la partidización de la democracia peruana, es así como la supresión de estos mecanismos de participación del ordenamiento jurídico no significó per se, el cierre de vías de participación política, lo que iría en contra del principio democrático, por el contrario, su objetivo fue el de fortalecer la institucionalidad democrática, eliminando aquellos mecanismos que promuevan la dispersión o atomización del voto, o sean vías paralelas a los partidos políticos**, base de la democracia representativa.

En suma, podemos afirmar que **sobre la base del artículo 35, además de los partidos políticos y movimientos regionales se han creado y eliminado diversos**

²⁷ Según el diccionario panhispánico del español jurídico, la palabra *establishment* es empleada para definir al "[...] Conjunto de personas, instituciones y entidades influyentes en la sociedad o en un campo determinado, que procuran mantener y controlar el orden establecido. Real Academia española. Diccionario panhispánico del español jurídico. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/establishment>



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

mecanismos de participación política, sin que ello signifique un desmedro a la democracia, o la reducción de vías participativas.

Ahora, con el objeto de absolver la pregunta materia del presente acápite: **¿La supresión de los movimientos regionales es un límite a la participación política?**, debemos tener en cuenta lo siguiente:

- a. **Actualmente, las condiciones primigenias sobre las que se crearon los movimientos regionales como alternativa de participación, han cambiado, convirtiéndose ahora los movimientos regionales en elementos de distorsión,** muchas veces transformados en meros vehículos a través de los que se canalizan candidaturas no orgánicas, degenerando en franquicias electorales o también llamados por un sector como "vientres de alquiler".
- b. **El auge de los movimientos regionales deviene precisamente de competir en términos legales distintos con los partidos políticos,** generando una suerte de **competencia no igualitaria**, pues a diferencia de los partidos políticos, **los movimientos regionales, permiten:**
 - I. **La personalización de la oferta política** en torno a un líder o caudillo sobre el que se genera una estructura organizacional, vinculando símbolos, lemas, colores y demás elementos característicos sobre dicha presencia;
 - II. **Su estructura permite un mayor control de la organización por parte de la cúpula,** lo que no contribuye a la democratización de la política, y promueve la corrupción interna, lo cual no solo compromete el rol de las organizaciones políticas, sino también la lucha contra la corrupción;
 - III. **Al carecer de doctrina y elementos comunes de ligazón principistas sus lealtades transitan el ámbito de lo personal,** lo que favorece la corrupción, pues muchas veces dichas lealtades giran en torno a intereses no tan lícitos como el llegar al poder, sino llegar al poder para servirse de él;
 - IV. **Son organizaciones de baja representatividad y permanencia,** son fusibles, pues muchas veces se constituyen con fines incidentalmente electorales, es decir con la **única intención de tentar el poder en determinado proceso electoral, contribuyendo con la atomización del voto y el fraccionamiento político, así como la creación de agendas políticas únicamente basadas en una perspectiva "regionalista" a ultranza** que no concatenan la realidad nacional y las demandas de otros sectores.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Cuadro 8
Movimientos regionales según el Registro de Organizaciones Políticas



Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En ese sentido, a fin de determinar si la eliminación de los movimientos regionales como vías de participación política es contrario al mandato de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs Nicaragua*, y lo dispuesto por la Carta democrática, respecto de la obligación de los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto al deber de promover mecanismos de participación política, diversos y no discriminatorios.

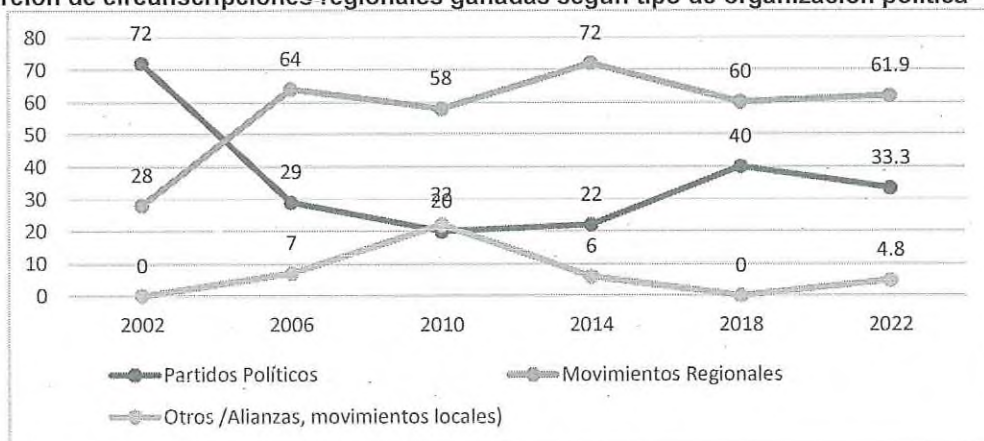
Al respecto, la Corte IDH, en el caso *Yatama vs, Nicaragua*, consideró que el Estado de Nicaragua violó dicho mandato, toda vez que la organización indígena YATAMA no pudo representar políticamente a sus organizaciones y comunidades indígenas, debido a la Ley electoral del año 2000 de dicho país que eliminó la figura de la "asociación de suscripción popular", que permitía a las comunidades nativas participar en igualdad, toda vez que los partidos políticos es una forma de organización ajena a sus tradiciones, lo que dista diametralmente del presente caso, pues los partidos políticos y los movimientos regionales son mecanismos paralelos de participación política y no alternativos como en el caso Yatama, pues a diferencia de la eliminación de las "asociaciones de suscripción popular", cuya función era la de canalizar los derechos de participación políticas de las comunidades nativas y pueblos originarios nicaragüenses, los movimientos regionales no están estructurados para viabilizar la participación política de poblaciones en estado de vulnerabilidad, sino que asume la estructura de un partido político de alcance local, obedeciendo su configuración y naturaleza a la de los partidos, convirtiéndose en un mecanismos redundante.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Por lo que, la supresión de los movimientos regionales no constituye de forma alguna la reducción un medio alternativo de participación, al ser los movimientos regionales respecto de los partidos políticos, mecanismos no alternativos, sino paralelos, análogos y cuasi equivalentes, por el contrario, su eliminación contribuye al cumplimiento del mandato convencional que tienen los Estados de promover mecanismos de participación política no discriminatorios, organizaciones que actualmente vienen compitiendo en condiciones desiguales o desleales con los partidos políticos, ello aunado a que actualmente los movimientos regionales desnaturalizan el fin para el cual fueron concebidos, lo cual explica el auge de este tipo de organizaciones política en la historia contemporánea como se observa en los siguientes gráficos.

Cuadro 9

 Proporción de circunscripciones regionales ganadas según tipo de organización política

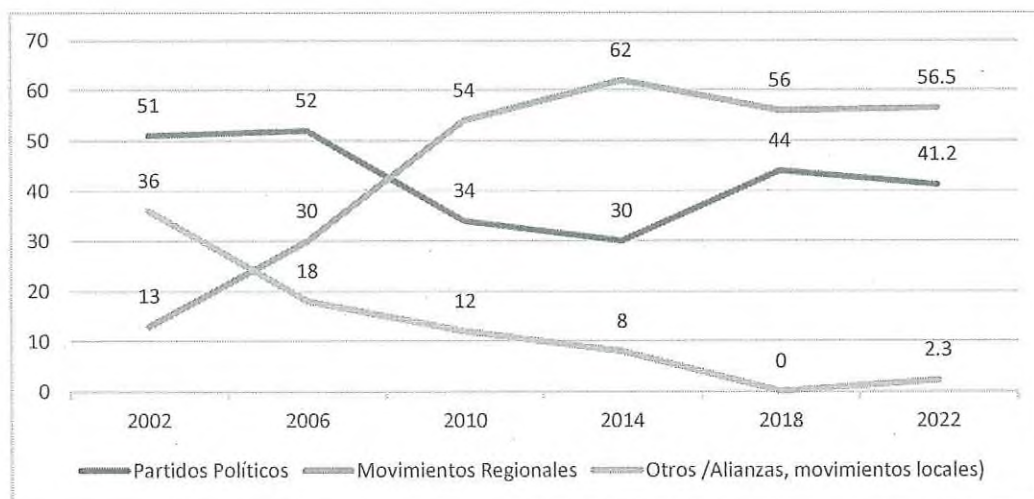


Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Cuadro 10

 Proporción de circunscripciones regionales ganadas según tipo de organización política

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES



Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

No obstante, no se debe perder de vista que si bien los movimientos regionales han obtenido un mayor éxito que los partidos políticos en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, no obstante, esto no significa que sean instituciones democráticas representativas, por el contrario, como informa el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se tiene que (120) movimientos regionales perderán su inscripción al no haber obtenido al menos un consejero regional y el 8% de los votos válidos en la elección regional en la circunscripción electoral en la que participó, ello conforme al siguiente cuadro.

Cuadro 11
Movimientos regionales que perderían su inscripción

MOVIMIENTOS REGIONALES	NÚMERO DE CANCELACIONES
Amazonas	8
Ancash	4
Apurímac	5
Arequipa	5
Ayacucho	8
Cajamarca	2
Callao	7
Cusco	4
Huancavelica	4
Huánuco	5
Ica	3
Junín	8
La Libertad	2
Lambayeque	1

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Lima	1
Loreto	9
Moquegua	6
Pasco	4
Piura	5
Puno	8
San Martín	5
Tacna	6
Tumbes	9
Ucayali	1
TOTAL	120

Fuente: Registro de Organizaciones políticas (Diario Perú21).
Disponible en: <https://peru21.pe/politica/rop-del-jne-inicio-proceso-de-cancelacion-de-120-movimientos-regionales-noticia/>
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2023-2024.

En ese sentido, **de los 161 movimientos regionales habilitados para participar en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, 120 de estos perderán su inscripción, es decir el 74.5% del total perderán su personalidad jurídica, LO QUE CONFIRMA SU ALTA VOLATILIDAD, POCA INSTITUCIONALIDAD Y NATURALEZA POCO REPRESENTATIVA.**

5.8. Los males que aquejan a los movimientos regionales y la propuesta reforma

Esta Comisión, en mérito de la información previamente mostrada y los argumentos desarrollados, concluye que, si bien los movimientos regionales tuvieron como objetivo teleológico, el permitir la creación de alternativas a los partidos políticos tradicionales con el fin de fomentar el pluralismo político e incrementar las vías de participación, esta institución, es actualmente aquejada por diversas patologías como: a) su alta volatilidad, b) poca institucionalidad, y c) una naturaleza poco representativa. Lo que trae como consecuencia que el 74.5% de movimientos regionales pierdan su inscripción luego de un proceso electoral, no obstante, estos movimientos vuelven a ser creados, en un círculo vicioso que perpetúa la mencionada patología.

Este fenómeno se debe en parte a la facilidad que la ley otorga a quienes deseen crear un movimiento regional, pues la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en su mayoría establece para su creación un orden de requisitos mayoritariamente formales. En ese sentido, el artículo 17 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece que para crear un movimiento regional se requiere:

"Artículo 17. Requisitos de inscripción de movimientos regionales

Los movimientos regionales se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas conforme al reglamento correspondiente.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

La solicitud de inscripción de un movimiento regional debe realizarse ante el Registro de Organizaciones Políticas y estar acompañada de la siguiente documentación:

- a) Acta de fundación conforme a lo dispuesto en la presente ley. No pueden ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho o que intenten menoscabar las libertades y los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.*
- b) Actas de constitución de los comités partidarios de acuerdo con lo establecido en la presente ley.*
- c) Relación de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral regional, la que en ningún caso puede ser menor de mil (1000) afiliados. No más de las tres cuartas partes (3/4) de los afiliados pueden tener domicilio en la misma provincia.*
- d) Estatuto del movimiento regional.*
- e) Reglamento electoral conforme a lo previsto en la ley.*
- f) Designación de los representantes, y personeros legales y técnicos, titulares y alternos.*
- g) Designación de un tesorero titular y un suplente.*
- h) Relación de adherentes en número no menor al cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que el movimiento regional desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidatos. Dicha relación se presenta con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de los adherentes. Los movimientos regionales cuentan con un plazo de dos años, contados a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas de adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. La responsabilidad penal por fraude en la recolección de firmas de adherentes recae sobre el responsable que el estatuto de la organización política determine, así como en el responsable de la hoja de adherentes.*

En el trámite de la solicitud de inscripción se actúa según lo establecido en el artículo 10 de la presente ley, en lo que corresponda.

Los movimientos regionales cuentan con el plazo de un (1) año, contado a partir de la adquisición de formularios, para el registro de sus afiliados y para la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. La denominación del movimiento regional se reserva desde la compra del formulario.

Para poder participar en un proceso electoral, el movimiento regional debe estar inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas a la fecha límite para la convocatoria.”



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Como se puede observar, el mencionado artículo 17, establece únicamente dos requisitos de carácter sustantivo que garanticen que el amparo que la ley le da a esta organización de carácter regional tiene, al menos, cierto carácter representativo, esto mediante la exigencia de: a) acreditar un mínimo de afiliados no menor al uno por ciento (1%) de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral regional, y: b) una relación de adherentes en número no menor al cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que el movimiento regional.

Cabe señalar al respecto que, el requisito de contar con determinado número de afiliados fue incorporado en 2019 con la emisión de la Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas, reemplazando el requisito de contar con determinado porcentaje de adherentes; no obstante, en 2024, dicho requisito fue reintroducido mediante la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias. Esto último complementando el requisito de contar con afiliados; conviviendo actualmente ambos requisitos materiales para garantizar que la organización política de alcance regional cuenta con una mínima representatividad social.

5.9. Los objetivos de la reforma planteada y la propuesta de texto sustitutorio

Si bien los proyectos de ley presentados tienen en común como propuesta, la modificación de artículo 35 de la Constitución, a fin de eliminar los movimientos regionales como vías de participación política, se debe tener en cuenta que sus fundamentos tienen como eje, la poca representatividad de estas organizaciones y sus niveles de corrupción, estas per se, no pueden ser atacadas como tales por su estructura normativa o alcances jurídicos sino por la actividad de sus miembros.

En ese sentido, la modificación del artículo 35 de la Constitución, como medio para lograr que las organizaciones políticas de alcance regional o local sean más representativas y democráticas, debe ser la última ratio, o mejor dicho última medida a tomar, pues como resultado práctico puede limitar de manera significativa el derecho a la participación política de muchos ciudadanos que encausan el mencionado derecho a través de dichas organizaciones con el fin de participar en el gobierno y en la formación de la voluntad pública.

En ese orden de ideas, y con el objeto de cumplir con la finalidad buscada por los proyectos de ley en debate, como es luchar contra la volatilidad y la poca representatividad de los movimientos regionales, se propone, el modificar el artículo 13-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, respecto de los requisitos que deben cumplir los movimientos regionales para mantener su inscripción, elevando de dos tercios a cuatro quintos el porcentaje mínimo de participación en las elecciones municipales y regionales. Aspecto que no ha sido tratado por el legislador, puesto que la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias, en su artículo 2, modificó el artículo 17 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el objeto de incrementar razonablemente lo requisitos para la creación de movimientos regionales, con el objeto de evitar su proliferación descontrolada, cuyo efecto nocivo por sí mismo no es la proliferación de estas organizaciones, sino el efecto que tiene en la atomización del voto y la gobernabilidad.

En ese sentido, la propuesta de modificar el artículo 13-A es complementaria a las medidas ya establecidas recientemente por el legislador para asegurar normativamente la representatividad y estabilidad de los movimientos regionales como organizaciones políticas reales, toda vez que no solo se les está exigiendo mayores requisitos tanto de ingreso como salida, sino que también el fortalecimiento de su democracia interna al momento de elegir a los candidatos que posteriormente participarán en las elecciones regionales. Estas medidas, en su conjunto tienen como finalidad la de buscar institucionalizar dichas organizaciones ante la ciudadanía en su conjunto, como espacios democráticos reales, alejadas del caudillismo y el cortoplacismo que han afectado desde un inicio a los movimientos regionales.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 12
Beneficios

Sujetos	Beneficios
El Estado	Se contará con organizaciones políticas de alcance regional con mayor y mejor representatividad social; de ese modo se evita la volatilidad de éstas causadas por su poco arraigo social.
Movimientos regionales	Fortalecerá su institucionalidad al mejorar su alcance y presencia territorial, ello en beneficio tanto del movimiento como de la ciudadanía en general quienes tendrán un espacio óptimo para canalizar sus intereses a nivel regional y local.
La ciudadanía en general	Adquiere espacios representativos y democráticos para el ejercicio de sus derechos políticos a nivel regional y local, dotando a estas organizaciones de continuidad y representatividad al ampliar su presencia en un espacio geográfico mayor en la circunscripción territorial en la que participa.

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 13
Costos

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Sujetos	Costos o desventajas
El Estado	No se advierten costos.
Movimientos regionales	Organizacionalmente demandará por parte de los movimientos regionales, mayores esfuerzos para garantizar una presencia efectiva en un área mayor del espacio geográfico en el que participa.
La ciudadanía en general	No se advierten costos.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los Proyectos de Ley **599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR** proyectos de Ley que mejora la representación de los movimientos regionales, con el siguiente **texto sustitutorio**:

LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES

Artículo único. Modificación del artículo 13-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se modifica el literal c) del artículo 13-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

"Artículo 13-A. Causales de cancelación de la inscripción de un movimiento regional

La inscripción de un movimiento se cancela en los siguientes casos:

[...]

c) Por no participar en la elección municipal de por lo menos **cuatro quintos (4/5)** de las provincias y de, por lo menos, **cuatro quintos (4/5)** de los distritos de la circunscripción regional en la que participa.

[...]"

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
12 de marzo de 2024

Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-
CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA
REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2024 18:15:25-0500

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/03/2024 17:23:12-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/03/2024 16:46:04-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 15:33:13-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 12:06:30-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/03/2024 10:14:52-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Camen
Patricia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 16:24:07-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/03/2024 10:15:27-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 11:09:09-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 15:13:03-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/03/2024 16:58:23-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/03/2024 15:49:25-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de abril de 2024

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021-CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 25/03/2024 14:25:28-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 25/03/2024 15:41:24-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 26/03/2024 08:42:41-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad

Fecha: 26/03/2024 09:24:13-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 25/03/2024 16:25:23-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 25/03/2024 20:20:53-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 26/03/2024 10:09:55-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 26/03/2024 10:31:42-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 26/03/2024 11:46:38-0500

MP Dictámenes

De: mesadeparteesvirtual@congreso.pe
Enviado el: martes, 26 de marzo de 2024 11:58
Para: Elsa Mirella Portugal Sanchez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 897404f8d851f027fe448bceb47d1216.pdf

[Solicitante]: eportugal@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 599/2021- CR, 3496/2022-CR y 4657/2022-CR, LEY QUE MEJORA LA REPRESENTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS REGIONALES. SE DEJA CONSTANCIA QUE SE ACORDÓ LA DISPENSA DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-03-26 11:57:50

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.