



Firmado digitalmente por: ELICE NAVARRO Jose Manuel Antonio (FAU20304117142)
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2017 10:51:22

Defensoría del Pueblo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Oficio N° 428-2017-DP/PAD

Lima, 8 de junio de 2017

Señora
Alejandra Aramayo Gaona
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República del Perú
Lima.-

Referencia: Oficios P.O. N° 1388, 1389 y 1390-
2016-2017/CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, a la vez dar respuesta a los oficios de la referencia, mediante los cuales solicita se emita opinión sobre los Proyectos de Ley 321/2016-CR, 324/2016-CR y 331/2016-CR que proponen aprobar la reforma del artículo 194 de la Constitución Política del Perú, en lo referido a la reelección de las autoridades locales.

Al respecto, adjunto al presente el Informe N° 001-2017-DP/AAE-PDBG elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, en el cual se pronuncia sobre el alcance de los mencionados proyectos de ley.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jose Elice Navarro
Primer Adjunto (e)





Informe N° 001-2017-DP/AE-PDBG

Asunto: Opinión institucional sobre los Proyectos de Ley N° 321/2016-CR, N° 324/2016-CR y N° 331/2016-CR

I. Antecedentes

Mediante los Oficios P.O. N° 1388-2016-2017/CDRGLMGE-CR, N° 1389-2016-2017/CDRGLMGE-CR y N° 1390-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remitió a la Defensoría del Pueblo los citados Proyectos de Ley para opinión.

II. Fundamentos de la propuesta legislativa

Los Proyectos de Ley en mención proponen modificar parcialmente el artículo 194° de la Constitución Política, referido a la reelección inmediata y por única vez en los gobiernos locales.

En ese sentido, dichos proyectos proponen que los alcaldes o alcaldesas puedan ser reelegidos de manera inmediata para un periodo adicional y transcurrido otro periodo, como mínimo, puedan volver a postular.

Las iniciativas legislativas se sustentan, principalmente, en la necesidad de mantener un grado de profesionalización en la gestión municipal, la permanencia de funcionarios/as y capital humano y la estabilidad política. Asimismo, sustentan que la reelección inmediata por única vez permitiría que no se afecte la continuidad de la ejecución e implementación de obras y proyectos de inversión pública a nivel local provincial y distrital.

III. Análisis de las propuestas legislativas

3.1. Antecedentes de la Ley N° 30305, Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

La Ley N° 30305¹ modificó el artículo 194° del texto constitucional, estableciendo que *“Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro periodo, como mínimo, pueden volver a postular sujetos a las mismas condiciones. (...)”*

Los diferentes proyectos de ley de reforma constitucional, que dieron lugar a la Ley N° 30305, sustentaron en su exposición de motivos que el objeto de la prohibición de la reelección inmediata era garantizar la gobernabilidad, la alternancia en el poder y la transparencia en el manejo de recursos, previniendo las malversaciones y los actos de corrupción.

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de marzo del 2015.





En ese sentido, los proyectos presentaron cifras sobre denuncias o investigaciones por presuntos actos de corrupción contra gobiernos regionales y locales, reportados entre los años 2009-2013. Así, se indica que en dicho periodo, la Contraloría General de la República llevó a cabo 2101 acciones de control en los gobiernos regionales y 3380 en los gobiernos locales. De igual manera, señalan que a través del Sistema Nacional de Denuncias de la Contraloría – SINAD, se advirtió que en el mismo periodo se atendió a diversos ciudadanos/as que formularon denuncias contra entidades públicas, registrándose 4284 denuncias contra gobiernos locales y 577 contra gobiernos regionales.

Finalmente, se refiere que en el periodo 2009-2013, la Contraloría inició 290 procesos penales contra funcionarios/as de gobiernos regionales y 1814 contra funcionarios/as de gobiernos locales.

Los datos sobre casos de presuntos actos de corrupción en gobiernos regionales y locales, citados en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley que dieron lugar a la ley de modificación del artículo 194° del texto constitucional, son poco alentadores. Sin embargo, no se logró determinar que haya una mayor incidencia en aquellos gobiernos regionales o locales con autoridades reelectas, que permita evidenciar una relación directa entre la reelección y la comisión de actos de corrupción, y que sustente la modificación constitucional.

3.2. Relación causal entre la reelección de autoridades y la corrupción

De acuerdo al estudio realizado por el Instituto de Estudios Peruanos,² en los últimos procesos de elecciones municipales, 2006, 2010 y 2014, el número de alcaldes que intentaron ser reelectos se ha mantenido estable, siendo que en cada uno de estos periodos, 2 de cada 3 alcaldes distritales trató de ser reelecto y, a nivel provincial, para el periodo 2014 se observó que 1 de cada 2 alcaldes tentó la reelección.

Asimismo, el estudio señala que como resultado de las elecciones municipales 2014, se advirtió que del total de autoridades elegidas, solo el 17% de los alcaldes distritales fueron reelegidos y alrededor del 10% de los alcaldes provinciales permanecen en el cargo. En el caso de los gobernadores regionales, únicamente el 16% fueron reelegidos.³

En esa misma línea, el citado estudio —que también da sustento al Proyecto de Ley N° 324/2016-CR— indica que en base a la información del Jurado Nacional de Elecciones, se observa que en las elecciones municipales 2014, 102 alcaldes provinciales buscaron la reelección y únicamente 21 fueron reelegidos. Respecto a los alcaldes distritales, se indica que 993 intentaron la reelección y solo 278 lo consiguieron.

Por lo tanto, es posible advertir que efectivamente hay un porcentaje, no mayoritario pero significativo, de autoridades regionales y locales que son reelegidas. Asimismo, en los últimos años se han dado a conocer diversos casos por presuntos actos de corrupción vinculados a autoridades reelectas a nivel regional y local, como el caso del ex Gobernador de Ancash, César Álvarez quien ocupó el cargo desde el 2007 hasta su mandato de prisión preventiva en mayo del 2014, en el proceso en su contra por la

² Aragón, Jorge y José Luis Incio. "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. En Revista Argumentos, año 8, n° 5. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Diciembre 2014. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/reelecciónregionales.html>.

³ Ídem.





comisión del presunto delito de peculado y asociación ilícita para delinquir,⁴ o el caso del Gobernador Regional del Callao, Félix Moreno, que se encontraba en el cargo desde el 2011 y actualmente se encuentra con prisión preventiva en la investigación que se sigue en su contra por tráfico de influencias y lavado de activos,⁵ o el caso del ex Alcalde de San Juan de Lurigancho, Carlos Burgos que ocupó el cargo desde el 2007 hasta el 2014 y que actualmente se encuentra con sentencia condenatoria por delito de enriquecimiento indebito y lavado de activos.⁶

No obstante, es importante precisar que no todos los casos de corrupción a nivel regional y local están vinculados a autoridades reelectas, pues hay muchos casos de autoridades locales y regionales que llegan al cargo con denuncias o procesos judiciales en marcha, como es el caso del Gobernador Regional de Ancash, Waldo Ríos, que fue elegido para el periodo 2015 - 2018 y sentenciado en el 2016 por delito cometidos cuando ejercía el cargo de Alcalde Provincial de Huaraz, o el caso del Alcalde Provincial de Cotabambas, Odilón Huanaco, elegido para el periodo 2015-2018 y que tiene mandato de prisión preventiva en la investigación que se sigue en su contra por delitos que habría cometidos cuando era Alcalde Distrital de Challhuahuacho.

Asimismo, también hay casos de autoridades que son denunciadas durante el primer ejercicio de su gestión, como es el caso del Alcalde Distrital de Chilca, Richard Ramos Ávalos o del Alcalde Provincial de Sánchez Carrión, Arturo Rebaza López.

La corrupción no es necesariamente consecuencia de la reelección de las autoridades, por lo tanto, la reelección no debería debatirse a partir de los hechos de corrupción ocurridos en distintas zonas del país, como en la sustentación de la Ley N° 30305, ley que modificó, entre otros, el artículo 194° de la Constitución.

La corrupción es un problema que afecta a toda la administración pública y que debe ser abordada en su real dimensión y tomando en consideración todas sus aristas. Entre los principales, se puede mencionar la debilidad de los mecanismos de control intergubernamental sobre la gestión pública y de los mecanismos de control social, como la rendición de cuentas a través de las audiencias públicas.

Asimismo, la normatividad electoral vigente es difusa en el desarrollo del contenido de los impedimentos para el ejercicio del derecho a la participación política, por lo que es importante crear condiciones para mejorar y facilitar información a la ciudadanía sobre los candidatos/as que participan en los procesos electorales, a fin de garantizar su derecho a elegir en mejores condiciones.

Cabe recordar que en las elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en el año 2014, de los 106,064 candidatos que se presentaron por las diferentes organizaciones políticas, 2131 tenían antecedentes penales y 362 estaban sentenciados.⁷

Por ello, resulta oportuno que se perfeccionen los mecanismos de transparencia electoral, como el desarrollado a través del denominado "voto informado", que procuró ampliar y mejorar los canales de información a los electores, para promover una elección

⁴ Asociación Civil Transparencia. Reporte: gobernadores y alcaldes procesados por corrupción. Disponible en: <http://www.transparencia.org.pe/publicaciones.php?id=30>.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Proyecto de Ley N° 1313/2016-JNE "Proyecto de Ley de Código Electoral".





responsable de sus representantes.⁸ En esa línea, mediante el mecanismo del “voto informado” se facilitó la información sobre las hojas de vida de los candidatos/as, en las que figura su experiencia laboral, formación académica, cargos partidarios o de elección popular y los ingresos de bienes y rentas, así como la “relación de sentencias” que pudieran tener.

Asimismo, sería importante que el Jurado Nacional de Elecciones, como órgano encargado de fiscalizar la legalidad de los procesos electorales y de velar por el cumplimiento de la normativa en materia electoral, realice un trabajo sostenido y coordinado con el Poder Judicial y las entidades pertinentes, para cruzar la información declarada por los candidatos/as y difundirla para que la ciudadanía este debidamente informada en la elección de sus autoridades.

3.3. Periodo de la gestión local

Conforme a las modificaciones aprobadas por la Ley N° 30305, las autoridades regionales y locales son elegidas por un periodo de cuatro (4) años y no hay reelección inmediata. En ese sentido, como se ha mencionado en los párrafos precedentes, los proyectos de ley bajo opinión, proponen nuevamente la modificación del artículo 194° del texto constitucional, con la finalidad de permitir la reelección inmediata de las autoridades locales por un periodo adicional.

Las formulas legislativas sustentan de manera coincidente que el periodo del mandato vigente (cuatro años) interrumpe el proceso para la ejecución e implementación de los proyectos de inversión pública a nivel local, toda vez que para una adecuada ejecución se necesitarían más de cuatro años. Asimismo, precisan que las reelecciones permiten dar continuidad a ciertas políticas y proyectos que por su naturaleza son de mediano o largo plazo. Además permite que los funcionarios y el capital humano consoliden experiencia y conocimientos logrando así mayor productividad y eficiencia.⁹

En ese orden de ideas, el hecho de que no exista reelección de autoridades regionales y locales podría generar la participación de candidatos inexpertos y la visión política de corto plazo, así como probablemente mayores niveles de corrupción, tal como lo sostiene el columnista y profesor de Harvard University, Steven Levitsky.¹⁰

No obstante, cabe señalar que si bien el periodo de la gestión local puede ser corto para planificar e implementar proyectos de alcance local de impacto para el desarrollo de sus jurisdicciones y bienestar de su población, consideramos que el punto central para alcanzar estas metas no está necesariamente vinculado al periodo de la gestión sino a la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales.

Entre los años 2009 y 2015, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos regionales aumento en 45.7% y el de los gobiernos locales en 21.8%, sin embargo, ambos niveles de gobiernos evidenciaron dificultades en la ejecución presupuestal y la rendición

⁸Jurado Nacional de Elecciones. Memoria 2010/2011. Proyecto Voto Informado. Lima, 2011. Editorial Diskcopy S.A.C P. p. 9.

⁹ Recogido de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 331/2016-CR que cita el artículo “Reelección de presidentes regionales y alcaldes: Una mala reforma del Congreso” de Gonzalo Zegarra Mulanovich. Revista Semana Económica del 28 de octubre de 2014.

¹⁰Citado por Aragón, Jorge e Incio, José Luis en “La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. En Revista Argumentos, año 8, n° 5. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Diciembre 2014. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/reelecciónregionales.html>.





de cuentas, por la falta de capacidad técnica operativa y por la ausencia de una cultura de control,¹¹ a lo cual se suma los índices de pobreza que mantienen las regiones.

Por ello, un aspecto importante y pendiente en el contexto de la descentralización, es el referido al desarrollo de capacidades y asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, para el adecuado ejercicio de sus funciones de manera eficiente y efectiva, como lo ha mencionado la Defensoría del Pueblo en diferentes informes.¹²

Asimismo, tratándose de autoridades elegidas por votación popular, se podría evaluar aplicar el mismo criterio utilizado para la elección presidencial, es decir ampliar el periodo del mandato de los gobernadores/as regionales y de los alcaldes/as a 5 años, periodo importante para que puedan ejecutarse programas en el área económica y social que produzcan los efectos perseguidos en el corto y mediano plazo.¹³

Cabe indicar que favorecer la renovación de los titulares de los distintos niveles de gobierno no significa desfavorecer a los gobernantes exitosos, por el contrario, contribuye a fortalecer a las organizaciones políticas, pues la mayoría ciudadana tendrá la oportunidad de elegir para el período siguiente un gobernante de la misma tendencia que el anterior.¹⁴

IV. Conclusión

1. El debate de la reelección de autoridades locales se debe realizar en el contexto de la reforma electoral que se viene debatiendo, así como en el marco del fortalecimiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción y del impulso del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales en el marco de la descentralización.
2. Para garantizar, en alguna medida, el impacto de la gestión local y regional, se podría debatir uniformizar el periodo de gestión de las autoridades regionales y locales al periodo presidencial.



Lima, 6 de junio de 2017

¹¹ Memoria de la Gestión 2009-2016 de la Contraloría General de la República, Lima, 2016. p. 7.

¹² Informe Defensorial N° 141 "Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales". Lima, 2009. p. 150. Y el Informe de Adjuntía N° 017-2011-DP/AE "Estado actual del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales: tareas pendientes" (Seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 141). Lima, 2011. p. 117.

¹³ García Barzelatto, Ana María. Duración del Mandato Presidencial, Reección, y simultaneidad de elecciones Presidencial y Parlamentarias. *Ius et Praxis* v.8 n.1 Talca 2002. *Versión On-line* ISSN 0718-0012.

¹⁴ *Idem*.