

Área de Transcripciones

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2022**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
9.ª SESIÓN EXTRAORDINARIA
(Matinal)
(Semipresencial)
(DOCUMENTO DE TRABAJO)**

**LUNES, 14 DE NOVIEMBRE DE 2022
PRESIDENCIA DEL SEÑOR HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS**

—A las 10:11 h, se inicia la sesión.

El señor PRESIDENTE.— Buenos días

Vamos a iniciar la novena sesión extraordinaria de este Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, hoy lunes 14 de noviembre de 2022, siendo las 10:11 h, vamos a proceder a escuchar la exposición de los especialistas que hemos invitado.

Es importante señalar que esta Comisión de Constitución, como lo hemos dicho en otras ocasiones, se reúne de manera ordinaria los martes; y lunes y viernes, lo que hace es escuchar opiniones de distinguidos especialistas sobre diferentes temas.

ORDEN DEL DÍA

El señor PRESIDENTE.— Como primer punto en el Orden del Día, vamos a contar con la presencia del doctor Jorge Luis Cáceres Arce, vicerrector académico de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa, con el doctor Christian Guzmán Napurí, especialista en derecho administrativo, económico y derecho constitucional; y con el doctor Ángel Delgado Silva, especialista en derecho constitucional.

Ellos van a exponer diversas opiniones sobre los proyectos de ley que versan sobre la ampliación de mandato y reelección de gobernadores regionales que, como se sabe, actualmente el mandato es de cuatro años y no hay posibilidad de reelección, y tenemos proyectos de ley que plantean ampliar el mandato y que se pueda reelegir.

Voy a dejar en el uso de la palabra al doctor Jorge Luis Cáceres Arce, y debo señalar que además de actual vicerrector académico en la Universidad Católica de Santa María, él es vicepresidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y ductor de diversas publicaciones sobre la materia. Estuvimos con él en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional que se realizó en la ciudad de Arequipa hace poco.

Le agradecemos su intervención y lo dejamos en el uso de la palabra.

EL VICERRECTOR ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA DE AREQUIPA, señor Jorge Luis Cáceres Arce.— Muy buenos días, don Hernando Guerra García, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, señoras y señores congresistas; señor doctor Ángel Delgado Silva, Christian Guzmán Napurí, les agradezco la posibilidad de intervenir el día de hoy, los saludos desde Arequipa.

Y nos han pedido que comentemos estas nueve iniciativas legislativas que han sido presentadas por distintos parlamentarios de bancadas y de distintas regiones del país, seis parlamentarios han planteado la posibilidad de reformar nuevamente la Carta Constitucional e incorporar la reelección de las autoridades locales y regionales, son los congresistas Héctor Acuña, Norma Yarrow, Víctor Flores, Arturo Alegría, Patricia Juárez y José Arriola.

Y otros tres parlamentarios no solo han planteado la reelección por un periodo inmediato sino también han ampliado el mandato regional a cinco años, y son los parlamentarios Nivardo Tello, Alfredo Pariona y Patricia Chirinos.

En ese sentido, esta nueva norma legislativa conduciría a modificar normas legislativas y reformar normas constitucionales.

Si hablamos de normas legislativas sería el artículo 33 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, distintos artículos y numerales de la Ley de Elecciones Regionales y Locales; y si descansamos en normas constitucionales, si no estoy equivocado, serían los numerales 191 y 194 de la Carta Constitucional.

Muy bien, giran los argumentos de los distintos representantes de la patria que hablan de cambios de jurisdicción de distintos burgomaestres y alcaldes que eran alcaldes de un distrito, por ejemplo, en Arequipa hay quien era alcalde de distrito de Vitor y ha terminado siendo postulante al distrito de La Joya, es cambio de jurisdicción; hablan de que procede producto de esta no reelección de autoridades locales y regionales, el alcalde distrital, provincial o regidor, o en el caso del gobernador, vicegobernador o consejero regional le impide ir a un siguiente periodo inmediato, y una limitación a la voluntad ciudadana; y que también, por supuesto, es limitación al ejercicio de la autonomía electoral.

Si nos remontamos al análisis de los 12 textos constitucionales que tiene la vida republicana, yo la verdad se los digo con todo aprecio en mi calidad de profesor universitario, tengo ya más de 25 años en el ejercicio desde el nivel de pre y posgrado, tanto en La Católica Santa María, como también ejerzo en la Academia de la Magistratura el dictado del curso de Derecho Constitucional, revisemos las constituciones peruanas y no hay esta limitación, salvo en la Carta de 1993. Bueno, de la reforma que viene de diciembre de 2018 que limita la reelección, no solo

para las autoridades locales y regionales, sino también para los parlamentarios, que no la comparto, definitivamente no la comparto.

Y la demostración esta sobre la mesa, mis queridos damas y caballeros miembros de esta comisión, y quienes nos están acompañando que son los académicos Delgado Silva y Guzmán Napurí. No la comparto, porque los porcentajes de quienes han sido reelectos alcaldes, como autoridades regionales y congresistas no va más allá del 20%. Y la decisión de la ciudadanía sabia o no sabia, del vecino equivocado o errado, establece que no más allá del 20% de las autoridades locales y regionales son las reelectas. Pero considero que tampoco podemos ir a un periodo ilimitado de reelecciones, es decir, a una reelección eterna.

Si hablamos de algunas jurisdicciones, sean distritales o provinciales, hay que ir poniendo adjetivos para entendernos, tenemos experiencias de alcaldes distritales que han sido exitosos en esas jurisdicciones distritales de menor presupuesto o en su defecto de una menor población, pero cuando han llegado a ser autoridades provinciales no han cumplido con la envergadura del cargo o con las expectativas ciudadanas.

Yo digo acá, hemos tenido alcaldes provinciales que han sido cinco veces alcaldes distritales, como mi amigo Simón Balbuena, como Fernando Ramírez Alfaro, que fue dos veces alcalde de Paucarpata, antes que se divida en dos distritos como Bustamante y Rivero en Arequipa, que fue dos veces alcalde de Paucarpata en Arequipa, luego también diputado, pero como alcalde provincial no tuvo una brillante gestión. Y así seguimos con otros alcaldes que podemos ir revisando, en otras jurisdicciones de otras provincias y otras regiones.

Y esta limitación conlleva a ejemplo también lo que la Constitución de 1920 permitió, la llamada Constitución de la Patria Nueva, la engendrada por Augusto Belisario Leguía y Salcedo, que tuvo como filósofo de la Constitución a un arequipeño, a don Mariano Hilario Cornejo, y también inspiradores como Javier Prado y a otros destacados juristas y políticos de la época, y que ha incorporado la figura de que los extranjeros podían ser autoridades ediles.

Bueno, Michel Azcueta, de origen hispano, llegó a ser burgomaestre de Villa El Salvador en 1982, si no me equivoco, y aspiró también alguna vez al sillón metropolitano. Aquí en Arequipa hemos tenido a don Ulrich Neisser Reiss, de origen alemán, que fue un brillante alcalde elegido por la población en la época del sesenta, don Fernando Belaunde en su primer gobierno instauró las elecciones municipales y él fue elegido como tal, y cumplió una buena labor.

Digo a ello que considero que sí es positivo incorporar por un periodo la reelección de autoridades locales y regionales. Y si hacemos una revisión histórica de nuestros 12 textos

constitucionales, a los que el maestro de maestros de Derecho Constitucional, el autor de *Lecciones de Derecho Constitucional*, don Manuel Vicente Villarán, que luego fue rector de San Marcos, ministro de justicia en el primer gobierno de Leguía, y candidato a la presidencia de la república en esas elecciones que, lamentablemente, el mariscal Benavides denegó la decisión de a ciudadanía en el año 1936, que fue muy bien ganada por Luis Antonio Eguiguren, .

Él acudió a una frase célebre, el maestro Villarán y Godoy: *El Perú republicano se ha pasado haciendo y deshaciendo constituciones*; y esperemos que ya no tengamos otro texto constitucional, porque las constituciones en un país son textos, cierto, no solamente anotados, hay que reformarlos, hay que adecuarlos, hay que actualizarlos. No es una norma sobre una piedra intangible, hay que adecuarlos sin duda, pero no creo que puedan ser expresión de compromisos electorales.

Un texto constitucional tiene una posición ideológica liberal o en su defecto conservadora, tiene una postura de contenidos axiológicos, deontológicos, filosóficos, históricos, pero no puede estar sujeto un texto constitucional a pretender cumplir con algunos planteamientos citados de leguismos mediocres y sin contenidos ideológicos. Y voy a ello, porque esperemos que no tengamos más textos constitucionales, se los digo con toda franqueza, desde una concepción eminentemente académica.

Y vamos a ello, si revisamos las 12 constituciones de la república, y comenzamos por la de 1823, habla por supuesto de autoridades municipales, habla que debían venir de las ánforas, pero no habla de prohibición de la reelección. La de 1826, con una escasa vigencia de apenas 49 días, la vitalicia de Bolívar, la cesarista de Bolívar, que pretendió llegar a un gobierno vitalicio, que no tuvo mayor performance y que fue intrascendente en la historia, que se quedó en la historia.

Viene de 1828, la Carta Madre del Constitucionalismo peruano, así renombrada por Luis Felipe Villarán, el antecesor de Manuel Vicente, pero muy bien descrita por otro gran maestro del constitucionalismo peruano, el doctor Pareja y Paz Soldán como la madre del constitucionalismo peruano, y la que ahí estructuró el parlamento bicameral, que hay que seguir apostando por un parlamento bicameral con un Senado que no haga las tareas de la Cámara de Diputados, por un Senado reflexivo, por un Senado que se ocupe, por supuesto, no solo de revisar las decisiones de la Cámara de Diputados sino un Senado que se ocupe, por supuesto, de las leyes orgánicas, de las leyes de desarrollo constitucional, de elegir a las magistrados del tribunal, del defensor del pueblo, del contralor general de la república, de terminar acusando a los altos dignatarios de la patria. Bueno, pero ese no es el tema de hoy día, la bicameralidad.

Pero la de 1828 habla de elecciones y habla de autoridades municipales, habla, por supuesto, de autoridades ediles, que se

recoge con la de 1823. Recuerden que San Martín a partir de 1822, mediante una ley que se llamaba de desarrollo en ese entonces, crea los departamentos, y Arequipa es creada como departamento un 22 de abril de 1822; y habla de autoridades departamentales que erran los presidentes de las juntas, y habla de autoridades ediles. Es por eso que un distrito en Arequipa que se llama Sabandía tiene que esperar un 22 de abril de 1822.

Y ahí se habla de sus autoridades municipales ediles, se habla del mejor vecino, del mejor burgomaestre, del destacado ciudadano o ciudadana. Y ser ciudadano era el que estaba investido de caracteres, de una serie de condiciones definitivamente que conducen a ser una persona representativa del burgo, de la villa, del ayuntamiento que, lamentablemente, se han venido perdiendo en el tiempo.

Y seguimos avanzando, la segunda edición de la Carta de 1828 es la de 1834 que solo condujo a que José Luis de Orbegoso colocara su firma. Es cierto, la Constitución de 1834 volvió a hablar de lo que dijo la de 1828 y si se dictó la de 1834 fue porque los constituyentes de 1828 guiados por La Mar cometieron un error histórico, incluir dentro de las disposiciones finales que esta Carta de 1828 tenía que ser revisada a los ocho años, bueno fue revisada y al final fue derogada y se dictó la nueva Constitución, que tuvo 8 o 10 artículos que fueron modificados frente a la de 1828-.

Conclusión, reiteró que debe haber autoridades ediles y autoridades departamentales a través de los llamados concejos departamentales.

Llegamos a la Constitución de Huancayo, liderada, estructurada, inspirada por el primer presidente de origen cusqueño, el mariscal Agustín Gamarra, la de 1839, que sí varía la denominación de autoridades municipales y la varía por los intendentes, de origen y de inspiración hispana. Es la única que se aparta del origen edil, del origen del ayuntamiento; porque nosotros recogemos la estructura, la organización, la esencia, la normatividad de las viejas ordenanzas del sistema, hispano, del sistema español.

Ahí está Cádiz, ahí está la historia, la Constitución de marzo de 1812, la Constitución de Cádiz, esa Carta de origen liberal que recogió con sapiencia los sesudos conocimientos y aportes de más de 300 constituyentes que vinieron de las urnas de los ayuntamientos, de los fueron de América latina.

Por el Perú estuvo don Vicente Morales Duárez, que fue el fundador del Colegio de Abogados de Lima, y que llegó a presidir las Cortes; por Arequipa don Mariano de Rivero que fue secretario de las Cortes; Dionicio Inca Yupanqui y otros seis célebres constituyentes que fueron elegidos por el Virreinato del Perú **(2)** y que fueron parte de las Cortes.

Y allí se escuchó a todos los sectores, liberales y conservadores, y al final primó la postura de los liberales, y

es por eso que el rey Fernando VII tuvo que terminar promulgando una Constitución, que es cierto que tuvo una vigencia jurídica de cuatro años –vigencia me refiero en su tiempo como norma aplicable–, pero que históricamente hasta el día de hoy tenemos que aplaudir sus aportes valederos, sus aportes institucionales. Y uno de ellos, el ayuntamiento hispano, de ahí viene la estructura de sus ordenanzas que hasta ahora están vigentes, hablando de las ordenanzas del cabildo, las ordenanzas de Toledo, etcétera.

Hablaba de la estructura de sus instancias de gobierno, hablaba de la alcaldía mayor y de la alcaldía menor, hablaban del concejo edil, hablaba de las autoridades ediles, hablaba de los viejos síndicos que hoy día ya no existen, que [...] en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1852 tuvo una larga vigencia hasta 1980 hablaba de los síndicos, que eran funcionarios que colaboraban con los regidores, antes llamados concejales, a cumplir fielmente la función de fiscalización en mercados, en las llamadas ferias, y que trabajaban de la mano con los llamados policías municipales, que hoy en día han sido sustituidos por la labor de los serenos.

Muy bien, seguimos avanzando históricamente y encontramos las famosas constituciones promulgadas y también derogadas por Ramón Castilla. Y ahí encontramos la de 1856 y la de 1860. Es liberal, la de 1856 por su esencia, por su gallardía, por su hidalguía eminentemente liberal la de 1856.

Bueno, pues, es la que apostó por la libertad de religión, por la libertad de culto y es la que habló por primera vez del sometimiento de las fuerzas militares, es decir del militarismo al civilismo; y es la que inspira a los Pardo y luego a los Prado, pero fundamentalmente a Manuel Pardo y Lavalle, que fue el fundador del primer partido político, el Partido Civil, que era contrapuesto al militarismo.

Conclusión, la de 1856 decíamos que tuvo apenas 4 años de vigencia, pero que es una de las constituciones con mayor trascendencia histórica, institucional, y que creo que junto con la de 1828, y en mi opinión con la de 1979 se merecen estar en el peldaño, en el estatus, en el nivel de llamarse constituciones políticas, porque nacen y encuentran un sustento plebiscitario, un sustento de un respaldo constituyente de la ciudadanía, y no encuentran definitivamente inspiraciones de caudillismos civiles y militares.

Muy bien, tanto la de 1856 como la de 1860, que es la que tiene mayor vigencia en la vida republicana hasta 1920, 59 años y meses, ambas apuestan por autoridades locales elegidas, que no se llega a aplicar, no se pone en práctica, pero que no hablan de limitaciones de la reelección. Bueno, no se pone en práctica, pero no habla de limitaciones.

Luego encontramos la primera Constitución de siglo pasado, la del centenario, la de Augusto Belisario Leguía y Salcedo, que ya

saben ustedes el hombre por segunda vez es elegido. La primera vez que es elegido en el año 1908 es con el apoyo del Partido Civil, es decir de los Pardo, José y Pardo Barreda, hijo del gran fundador del Partido Civil, él lo llama a ser ministro de hacienda a Leguía en su primer gobierno entre 1904 y 1908, lo incorpora al Partido Civil, Leguía es elegido entre el año 1908 y 1912 respaldado por los civilistas, y contrapuesto a los candidatos del pierolismo, que fue elegido también Billinghamurst, pero que lamentablemente en el año 1914 tuvo que dejar el mando.

Porque a él es al primero que se le aplica, a don Guillermo Billinghamurst y Angulo, constitucionalmente, la vacancia por incapacidad moral. Hay que revisar muy bien el relato que hizo en forma brillante y minuciosa un hombre que se fue muy temprano y que habría sido muy valedero hoy para reflexionar frente a algunas opiniones tan mediocres y carentes de aporte sesudo, y de aporte maduro, como fue nuestro gran amigo Pedro Planas. Ahí hay que revisarlo a Pedro Planas Silva. Bueno, pues, Billinghamurst se fue en el año 1914 por pretender disolver el Congreso inconstitucionalmente.

Leguía, respaldado por quienes eran sus seguidores del Partido de la Nueva Patria, así se denominó, con ellos llega, se adelanta 24 días antes de juramentar el 28 de julio, estaba apurado por asumir el mando, hizo un golpe de Estado del presidente electo al presidente constitucional, al presidente constitucional José Pardo y Barreda, lo saca de Palacio de Gobierno el 4 de julio de 1919 y muy bien disuelve el Parlamento, interviene el Poder Judicial, convoca a un referéndum que se lleva a cabo en diciembre de 1919, y se dicta la nueva Constitución que entra en vigencia desde enero de 1920.

Y la Carta de 1920 es una carta que enumera una serie de derechos políticos, de derechos sociales, de derechos educativos, de derechos culturales, de derechos laborales, de derechos sindicales, recoge mucho del constitucionalismo mexicano, el constitucionalismo social donde estaba la fuente y la raíz del constitucionalismo social, la Carta de Querétaro de febrero de 1917.

Pero no garantiza los derechos sociales; y el tema de los derechos políticos incorpora el derecho de las damas a poder elegir y ser elegidas, pero que no se aplica. Pero en esta carta se incorpora el derecho de los ciudadanos extranjeros a poder ser elegidos, pero no hay elecciones, se convocan, pero se suspenden; porque a Leguía le incomodaban autoridades locales elegidas y también autoridades departamentales elegidas.

Pero ya la Carta de 1920 habla de autoridades extranjeras, es decir ciudadanos extranjeros que podían ser elegidos como autoridades locales. Y de las damas que ya podían ser elegidas, pero no se aplica, es otra cosa. Por eso, estaban enumerados nuestros derechos ciudadanos electorales, pero no estaban garantizados.

Viene la Constitución de 1933, porque la Constitución de 1920 fue para Leguía, para sus 11 años. Cae Leguía, se convoca a una comisión integrada por los ilustres pensadores, presidida por Manuel Vicente Villarán, integrada por Víctor Andrés Belaunde, por Emilio Romero, por Basadre, por Encinas, por Luis Alayza y Paz Soldán, todos célebres juristas, constitucionalistas, honorables ciudadanos que preparan el anteproyecto de la Constitución de 1931 que termina en términos generales siendo la esencia un poco remota de la Carta de 1933 que incorporó lamentablemente en su artículo 53 la figura política desde una concepción histórica irracional de excluir a aquellos peruanos y peruanas que pensaban distinto, a quienes fueron los inspiradores –por eso es que digo de remota, ideológicamente a los inspiradores del anteproyecto de 1931– a quienes eran cercanos al partido liderado por Sánchez Cerro y luego por Luis Flores, que era la Unión Nacional, que fueron los que tuvieron mayoría en la Constituyente de 1931 para terminar con la Carta de 1933, y que señalan que quienes tenían una ideología internacional y que no podían participar en la vida política.

Y por eso es que los militantes y seguidores de Haya de la Torre y los seguidores de las tendencias socialistas y comunistas no podían participar en la vida política; y no participaron en las elecciones de 1936 que es cuando Eguiguren gana con el respaldo del hayismo, del aprismo; ni en las elecciones de 1939 que gana Manuel Prado, con el respaldo también del hayismo, del aprismo; ni en las elecciones de 1945 donde Bustamante y Rivero gana con el apoyo del Apra; ni en las elecciones con candidato único de Odría en 1950; ni en las elecciones de 1956 cuando gana Manuel Prado también con el respaldo del Apra.

Y recién aparece en el año 1962, que ya conocemos, en una primera vuelta por escasos votos Haya de la Torre gana a Belaunde, pero que las fuerzas militares no le perdonaron a Haya de la Torre el levantamiento y el derramamiento de sangre de la Revolución de Trujillo de 1932.

Y bien, la de 1933 vuelve a hablar de elecciones, vuelve a hablar de autoridades municipales y de las juntas departamentales y de los consejos departamentales; y no habla de una limitación de periodo. Pero el periodo era de tres años, no habla de 4 años.

La Carta de 1979 es la que habla de tres años, y no habla de limitación de periodo, es una reelección abierta, una carta célebre. Recuerden que las últimas 10 constituciones priorizan al Estado sobre el ser humano. Está en el artículo 1, abramos la Constitución de 1979 y dice: *La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado*, hay una prioridad sobre el ser humano. La Carta de 1979 le reconoce y otorga estatus a dos derechos fundamentales, a la dignidad y a la identidad, ya reconocidos constitucionalmente bajo ese estatus por la Ley Fundamental de Bonn de 1948, ojo que recién nosotros en el año 1979 le damos ese estatus.

Allí hay que aplaudir que mentes célebres y mentes tan ilustradas como la de Polar Ugarteche, la de Valle Riestra, la de Del Prado; mentes como la de Sánchez, la de Priolé, la de Ernesto Alayza Grundy, la de Mario Polar, la de Bedoya Reyes, ilustres pensadores que al final inspiraron no solo el preámbulo, porque fue Townsend el que lo redacta con Sánchez y con Ramírez del Villar, ilustre constituyente arequipeño; junto con ellos el artículo 1 con Mario Polar, que llegó a ser, y también el doctor Aramburú Menchaca que llegó a ser decano del Colegio de Abogados de Lima, redactan e inspiran este artículo 1 donde le otorgan derecho, principio y valor a la dignidad de la persona humana.

Y la Carta de 1979 es la carta que nace el consenso ciudadano, producto de una Asamblea Constituyente. Es cierto que salimos de un gobierno de facto, pero no vamos a ponernos hoy día a hablar de las fuentes históricas ni ideológicas ni filosóficas ni doctrinarias ni políticas, pero esa Carta por supuesto habla de la estructura de tres niveles de gobierno, gobiernos locales, gobiernos regionales y gobierno nacional.

Y bueno, a través de esa Carta, se convoca a elecciones regionales y se elige a los primeros presidentes regionales. Que para mí también es un absurdo haber llevado esa reforma constitucional, que creo que fue solo para cumplir con alguna exigencia singular, subjetiva de doña Nadine Heredia que le incomodaba que a los entonces presidentes regionales les llamaban presidentes y a su esposo igual, lo cambió por el término gobernador; y eso de gobernador para mí no es significativo, y no estamos dentro un estado federal, somos un Estado unitario, debieron como presidentes y vicepresidentes regionales. Para mí es intrascendente esa reforma constitucional.

Y entramos en la de 1979 que habla de tres niveles de gobierno, si hablaba de tres años de periodo de gobierno municipal; y habla de una reelección abierta, y en el tema regional, igual.

Y llegamos a la Constitución de 1993, que ya tiene más de 28 años de vigencia, que reitera la estructura de los tres niveles de gobierno, habla de una triple autonomía, que la de 1979 hablaba solo de una doble autonomía, amplía ya no solo habla de autonomía económica, ya no solo habla de autonomía política sino también de una autonomía administrativa.

Se amplía el periodo municipal a 4 años, sigue hablándose de una reelección abierta. Y yo les digo con toda franqueza, comparto que debe haber una reelección por un periodo, no una reelección abierta y que terminara indefinida, un periodo.

Porque allí encontramos alcaldes, regidores, concejales, consejeros, gobernadores, vicegobernadores ya con experiencia, con trajín, con una buena mochila, transparente, pero gente que ya un regidor puede ser alcalde, un alcalde distrital que puede ser alcalde provincial y luego gobernador; o un alcalde

distrital que en cuatro años no ha podido cumplir con las metas y objetivos porque fue escaso producto de los recursos o producto del centralismo o producto de la desactivación del CND o producto de la mediocridad que vive el país, de la vida política o de un gabinete que tiene más de 75 ministros, o producto del entorpecimiento de la vida política que vive el país hoy día, expresión de carencia de calidad política, de falta de escuela política, de ausencia, de orfandad ideológica que vive el país, con todo respeto, señores congresistas.

Pero eso vive el país, y eso yo lo escucho en la vida universitaria, eso lo escucho de mis alumnos. Muy bien, soy yo una autoridad académica, pero no dejo de enseñar en posgrado, y hay que escuchar a los estudiantes, hay que escuchar a los colegas. Y eso que vivimos de una orfandad ideológica, de una orfandad crítica, de una carencia de escuela política.

Y no hay que sentirse incómodo, no hay que sentirse ofendido cuando hablamos de clase política, es parte de la esencia de la gobernanza, y la gobernabilidad que conduce a tener ciudadanos adiestrados para el ejercicio de la vida política, para la administración de la cosa pública. **(3)**

La Carta del 93 amplía el período. Y como saben ustedes, se amplía también la economía. Muy bien. Y en esa conducción de ideas, yo comparto que se pueda ampliar por un período la reelección tanto de autoridades locales y regionales. Un período. La elección eterna no es buena. Y ampliar el plazo de cuatro a cinco años, creo que no.

Yo creo que hay que saber, como siempre decimos que hay distinguir entre la paja del trigo, no pueden ustedes entrar a la comparación del escenario de las elecciones presidenciales y congresales. Creo que no. Son momentos distintos. Son instancias distintas. Son escenarios distintos. Son realidades distintas.

Son competencias, son atribuciones y son funciones no distantes, pero que no las podemos poner en el mismo escenario.

Entonces, definitivamente, creo que hay que saber distinguir, hay que saber separar y hay que saber estructurar políticamente esas elecciones.

Me parece que sí hay que ampliar el período por uno más, es decir, una reelección, para tener gente con mayor preparación, con mayor experiencia, con mayor trajín.

Y ampliar de cuatro a cinco años, creo que es, mi opinión, intrascendente.

Y explico.

Competencias y funciones entre un gobierno local, regional frente a un nacional es distinto.

Dejémoslos cuatro años y permitámosles una reelección por un período más, hasta ocho.

La ciudadanía, la vecindad es sabia. Y es sabe distinguir entre una buena autoridad local, entre un ciudadano honesto y transparente, diligente, que actúa a favor de la ciudadanía, a favor de la población.

Que gestiona obras. Que resuelve problemas de seguridad ciudadana, problemas de vecindad, problemas de los servicios básicos frente al que se cruce de brazos. Y aunque lo pongas con una reelección abierta, jamás lo van a reelegir.

Y el porcentaje de las reelecciones tanto congresales como en el instancia municipal y regional, ustedes lo conocen, no sobrepasa el 20%.

Dejo ahí.

Creo que mi intervención se ha excedido los tiempos que me han concedido.

Y agradezco al señor presidente de la Comisión, don Hernando Guerra García, y a los distinguidos señores y señoras congresistas, por el tiempo concedido.

Y, por supuesto, también a mis colegas miembros de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, don Ángel Delgado y

El señor PRESIDENTE.— Muchísimas gracias, doctor, por su exposición.

Muchas gracias, doctor Cáceres.

Si pudiera mantenerse ahí, porque vamos a tomar lista y vamos a pasar a la exposición del doctor Delgado, para luego, si hay preguntas en conjunto, tenerlas.

Pasemos a tomar lista, por favor, secretario técnico.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Con su venia, señor presidente.

Señores congresistas:

Guerra García Campos.

El señor GUERRA GARCÍA CAMPOS (FP).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Guerra García Campos, presente.

Camones Soriano (); Caverro Alva.

El señor CAVERO ALVA (AV.P).— Caverro, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Caverro Alva, presente.

La señora CAMONES SORIANO (APP).— Camones Soriano, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Camones Soriano, presente.

Aguinaga Recuenco (); Alegría García.

El señor ALEGRÍA GARCÍA (FP).— Alegría, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Alegría García, presente.

Juárez Gallegos (); Moyano Delgado (); Cerrón Rojas.

La señora MOYANO DELGADO (FP).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Moyano Delgado, presente.

Cerrón Rojas (); Flores Ramírez.

El señor FLORES RAMÍREZ (PL).— Flores, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Flores Ramírez, presente.

Quito Sarmiento.

El señor QUITO SARMIENTO (PL).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Quito Sarmiento, presente.

Aragón Carreño (); López Ureña (); Soto Palacios (); Salhuana Cavides (); Paredes Gonzales (); Tacuri Valdivia.

El señor TACURI VALDIVIA (BMCN).— Tacuri Valdivia, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Tacuri Valdivia, presente.

Echaíz de Núñez Izaga (); Muñante Barrios (); Tudela Gutiérrez.

La señora TUDELA GUTIÉRREZ (AV.P).— Presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Tudela Gutiérrez, presente.

Valer Pinto.

El señor VALER PINTO (PD).— Valer Pinto, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Valer Pinto, presente.

Elías Ávalos.

El señor ELÍAS ÁVALOS (PP).— Presente, señor.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Elías Ávalos, presente.

Luque Ibarra, licencia.

Jerí Oré.

Señor presidente, el señor Jerí Oré está manifestando su asistencia a través del chat.

Jerí Oré, presente.

Cutipa Ccama.

El señor CUTIPA CCAMA (PB).— Cutipa Ccama, presente.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Cutipa Ccama, presente.

Pablo Medina.

Segundo llamado de lista, señor presidente, a los miembros titulares de la Comisión.

Señores congresistas:

Aguinaga Recuenco (); Juárez Gallegos (); Cerrón Rojas (); Aragón Carreño (); López Ureña (); Soto Palacios (); Salhuana Cavides.

El señor SOTO PALACIOS (AP).— Presente, Soto Palacios.

El SECRETARIO TÉCNICO.— Soto Palacios, presente.

Salhuana Cavides (); Paredes Gonzales (); Echaíz de Núñez Izaga (); Muñante Barrios (); Pablo Medina (); Barbarán Reyes (); Castillo Rivas (); Cordero Jon Tay (); Jiménez Heredia (); Morante Figari (); Obando Morgan (); Revilla Villanueva (); Ventura Ángel (); Bellido Ugarte (); Montalvo Cubas (); Portalatino Ávalos (); Cruz Mamani (); Robles Araujo (); Quispe Mamani (); Alva Prieto (); Dávila Atanacio (); Herrera Medina (); Amuruz Dulanto (); Echeverría Rodríguez (); Calle Lobatón (); Reymundo Mercado (); Balcázar Zelada (); Paredes Piqué () .

Señor presidente, han registrado 14 señores congresistas.

El *quorum* para la presente sesión es de 13 congresistas.

Cuenta usted con el *quorum* reglamentario.

El señor PRESIDENTE.— Muchas gracias, señor secretario.

Vamos a escuchar ahora la participación del doctor Ángel Delgado.

Vamos a invitarlo a hacer el uso de la palabra.

El señor DELGADO SILVA.— En primer lugar, mi saludo, señor presidente.

Señores miembros de la Comisión de Constitución, para mí es muy grato poder participar en esta sesión, y expresar algunos puntos de vista sobre la materia que convoca a la Comisión para hacer alguna reforma constitucional en materia de levantar los mecanismos de reelección o no y de ampliar o no el mandato de los alcaldes y regidores.

En aras de ganar tiempo, quería apoyarme en lo dicho por mi colega el doctor Cáceres, el cual ha hecho una amplia explicación, ha hecho un viaje por las diferentes constituciones a lo largo de los dos siglos.

Entonces, me apoyo en eso para decir lo siguiente:

Esta discusión sobre la posibilidad de reelegir o no a los miembros del concejo municipal, a los miembros de las municipalidades, a las autoridades municipales, y el tema de la duración de su mandato, son dos asuntos que están íntimamente vinculados.

En consecuencia, para efectos de la exposición voy a tratar de integrar ambos aspectos, porque creo que son el verso y el anverso de la misma moneda, de la misma situación.

Para poder entender un poco el porqué tenemos las instituciones con este régimen, creo que hay que hacer efectivamente un poco de historia.

Creo que el punto de partida es, sin duda, la puesta en vigor de la Constitución de Cádiz de 1812, que, como ustedes saben, tuvo vigencia en el Perú hasta el momento en que se produjo la independencia.

Y no solamente eso, sino, salvo Lima y algunos departamentos del norte, la Constitución gaditana va a tener vigencia en todo el territorio que era controlado por el virrey La Serna desde el Cusco.

O sea, para que vean ustedes la importancia.

Incluso, le digo a mi colega que se ha establecido la creación de algunos distritos, eso se hizo bajo la Constitución gaditana y no bajo la Constitución del año 23, que es nuestra primera Carta propiamente republicana.

Entonces, el punto de partida, para entender un poco este asunto de la reelección y los mandatos, es la Constitución gaditana, que desarrolla un modelo en el texto constitucional que algunos autores han denominado el "Modelo Gaditano".

El Modelo Gaditano está basado en la electividad permanente de las autoridades y, además, con una duración de un año y, por supuesto, una reelección que se hacía indefinidamente.

Ese es el origen de este modelo.

¿Contra qué insurge Cádiz en materia municipal, en materia de los gobiernos locales? Contra la tradición del antiguo régimen.

Ustedes saben que las municipalidades llegan a nuestra América y al Perú con el hecho de la conquista. Pero a mediados y finales del Siglo XVII, por carencias financieras de la corona allá en España, empieza a darse una práctica de venalidad de cargos.

O sea, los cargos públicos –imagínense ustedes– se ofertaban, se subastaban y se vendían a los mejores postores.

Eso hizo que a nivel de los cabildos en las principales ciudades hubiera un grupo de regidores que tenían el carácter de regidores perpetuos. Imagínense. Regidores perpetuos que habían adquirido en un momento determinado y esto se heredaba, inclusive, como un derecho adquirido. Esto en el Perú, en España y en otras partes de América.

Y si ustedes quieren profundizar en el tema, les recomienda que lean el libro del historiador Guillermo Lohmann, que se llama *Los regidores perpetuos del Cabildo de Lima*, y vean ustedes las personas, las tradiciones, la aristocracia que tenía una suerte de control del cabildo de la ciudad capital del Virreinato.

Contra las regidurías perpetuas insurge el modelo de Cádiz. Y lo que plantea, en primer lugar, es el principio electivo para todos los cargos municipales. ¿Se dan cuenta?

Además, el principio electivo estaba acompañado por consultas que se hacían cada año en el mes de enero.

Ahí viene la tradición, que a partir del 1 de enero funcionan y se eligen a las autoridades municipales, pero con una rotación sumamente corta y veloz de apenas un año.

En esa lógica, siendo períodos muy cortos de un año, como ustedes comprenderán, la reelección era una premisa supuesta, implícita en tan cortos períodos de tiempo.

Pero el modelo gaditano tiene, además, otras características. Es un modelo no estatalizado.

Y ahí yo quisiera explicar a qué viene ahí.

Recoge una tradición francesa del llamado poder municipal, que se ha trabajado por un ministro francés Turgot, donde los municipios que vienen de los tiempos medievales, sin duda tienen una trayectoria en toda Europa, entran a los modelos de Constitución de Estados naciones bajo una categoría de que los asuntos de su competencia eran no de derecho público, sino de naturaleza privada. ¿Se dan cuenta?

Entonces, se permitía un poco armar la cuadratura del círculo en tiempos en los cuales la concepción era un Estado unitario, con una sola autoridad, y la existencia de gobiernos locales.

Cómo conciliar estructuras que venían del antiguo régimen. En el antiguo régimen sí tenían prerrogativas, tenían derechos. Pero, como ustedes conocen, las monarquías del antiguo régimen, antes de las grandes revoluciones burguesas de fines del Siglo XVIII y comienzos XIX, eran estructuras altamente descentralizadas, un mosaico de soberanías en verdad, ¿no?

Las revoluciones justamente lo que hacen es integrar y constituir Estados naciones, que es la novedad, que es sinónimo de la modernidad política. **(4)**

Y entonces, los municipios podían quedar totalmente asustados.

Eso explica por qué en una visión jacobina, revolucionaria de Simón Bolívar el municipio era una aberración contra la idea de constituir un gobierno central que tuviera como tarea fundamental la de constituir y promover las naciones que estaban en un proceso de nacimiento y de apertura.

Todo lo que era gobiernos descentralizados, intermedios, entre ellos los municipios, resultaban estorbos.

Pero la fórmula francesa, que está en la Constitución francesa de 1791, establece una mecánica, en la cual los municipios tienen un valor importante, porque además habían cumplido en el antiguo régimen la tarea de asumir reivindicaciones contra el autoritarismo y contra la prepotencia que podría venir de las coronas.

Esa tradición impacto en España también.

Por lo tanto, entonces, el modelo gaditano es uno en el cual las competencias municipales son de naturaleza de derecho privado — esto es muy importante decirlo—.

Y el alcalde —vean ustedes— cumple una doble función: ser jefe del concejo municipal en los asuntos propios, el abastecimiento, el mercado, la limpieza, qué sé yo, que se consideraban asuntos

de derecho privado. Y, en tanto funcionario, también era parte del aparato estatal, cumpliendo funciones, por ejemplo, como la recaudación de tributos u organizar las milicias.

O sea, para algunas tareas el alcalde era funcionario público y representante del sistema de gobierno nacional que, además, en ese momento, siguiente a Francia y a la Revolución, tenía una estructura de gobiernos territoriales basados en la constitución de departamentos, provincias, distritos, y autoridades como son los prefectos, los subprefectos y los gobernadores. ¿Se dan cuenta?

Por esa razón, cuando estaba presente la autoridad política, prefecto o subprefecto, el que presidía el concejo municipal era la autoridad política. ¿Se dan cuenta? Porque había una subordinación. El alcalde ocupaba el nivel más bajo. Pero el concejo municipal, sus tareas eran fundamentalmente de derecho privado.

Y, además, hay una cosa que hay que decirlo con todas sus letras.

La naturaleza de los cargos de los miembros del concejo, exactamente como decía en las normas de entonces, tenían un carácter concejil. Es decir, que no eran remuneradas. No eran trabajadores o servidores profesionalizados. Además, el concejil se consideraba una especie de carga.

De ahí incluso que -vean ustedes- antes de las reformas borbónicas había una deserción, porque cada vez que se quería nombrar autoridades locales, estas tenían que asumir con su propio peculio todas las contingencias que podían existir en ese momento.

Entonces, no es que había dietas, no había una remuneración para el alcalde, sino estos cargos eran de naturaleza concejil, que es una palabra antigua, que revela justamente el hecho de que no eran cargos remunerados, sino era la misma población la que se autogobernaba.

Esta tradición inclusive se va a mantener avanzada la República, y ahí viene el concepto que algunos de ustedes deben haber escuchado en algunas novelas de nuestros grandes literatos que han hablado de las costumbres, de vecinos notables.

O sea, los municipios hasta avanzado el año 84 o 85 eran cargos no remunerados, ni para el alcalde ni para los regidores.

Esto es de las dietas y esto de las remuneraciones nace con la Carta del año 79, y se aplica a partir del año 84 para adelante, donde en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades que se dictó para esa fecha, se establece por fin la existencia de remuneraciones para estos cargos.

Entonces, como ustedes pueden entender, en base a esta introducción, la lógica de tener pequeños períodos una vez al año, y luego posteriormente, como bien ha dicho el doctor

Cáceres, a partir de comienzos de siglo el municipio se va estatalizando.

O sea, va adquiriendo características ya de derecho pública. Y hoy día, por ejemplo, nadie podría negar que las municipalidades son parte del orden jurídico estatal.

Y, por lo tanto, los funcionarios y los sistemas son los mismos que operan a nivel nacional, con las características propias de cada localidad.

Pero vean ustedes, en una concepción de esta naturaleza, del modelo gaditano, obviamente el problema de la reelección era una cosa de suyo que estaba aplicada a períodos sumamente cortos.

A comienzos de siglo, ya con la ley de 1992, empieza a establecerse el tema de los tres años, que efectivamente, como bien recuerda Cáceres, es restablecido a nivel constitucional por la Carta del año 79.

Esto es importante decirlo, porque aquí se han enfrentado dos tradiciones.

En el ámbito nacional, la tradición ha sido, por lo menos la que arranca en el Siglo XX, por la no reelección inmediata.

En la década del 30, en la Asamblea Constituyente del año 1933, que da lugar a la Carta de ese año, 1933, estaba fresca la experiencia de Leguía, que su mandato lo había extendido hasta en tres oportunidades. Salía re-re-re-eligido.

Y frente a eso, entonces, se estableció la no reelección inmediata en la Carta del año 33, se repite en la del 79. Y viene la modificación en el año 93, la famosa interpretación auténtica que todos ustedes conocen, y luego, cuando ya retorna la democracia, tenemos esta tradición constitucional de que el presidente de la República no se puede reelegir inmediatamente.

Esa es la tradición nacional con la cual creo que ya hemos llegado sobre este tema a importantes consensos.

Sobre todo, si nosotros vemos el panorama latinoamericano en los últimos años, hemos visto cómo, violando este principio, en Venezuela, en Bolivia, en Ecuador, quienes habían llegado por el voto democrático cambian sus constituciones y se reeligen por períodos mucho más largos. ¿Se dan cuenta?

El principio de la no reelección, además como ustedes saben, nace en México, a raíz de la Revolución.

El origen de esa gesta en 1910, es la lucha contra el gobierno de Porfirio Díaz, que se había entronizado.

Entonces, este gran prócer, Madero, caminaba por las calles y los pueblos planteando "sufragio efectivo y no reelección".

Por eso, en México la no reelección es definitiva.

Bueno, esa tradición un poco la vivimos acá luego de la experiencia de Leguía.

Y por eso, se ha establecido una suerte de tradición constitucional de que el jefe de Estado o jefe de gobierno solamente puede ser reelegido dejando un período intermedio.

Ahora bien, esta tradición constitucional que ha tenido su propia lógica, por supuesto, no estaba enganchada con la tradición municipal.

Viniendo de la experiencia del modelo gaditano, de períodos cortos y reelección indefinida, hemos tenido esa lógica de dejar que los alcaldes puedan reelegirse cuantas veces puedan. Y en algunos lugares hemos tenido cuatro o cinco períodos seguidos. En algunos lugares, incluso acá en Lima, para ya no hablar de pueblos y ciudades, en otras partes del territorio.

Entonces, creo yo que el lineamiento que se intentó hacer con la reforma constitucional, estableciendo la no reelección inmediata, tiene de aspecto meritorio el que quiera alinear la no reelección del presidente con la no reelección de los alcaldes y los gobernadores regionales.

Sin embargo, creo que hay una diferencia sustantiva.

A nivel local, las características, justamente lo singular del régimen local, su cercanía a la población, permite -creo yo- y justifica que un alcalde reconocido pueda tener un período suficiente para concluir aquellas obras y servicios en demanda de la población.

Y, claro, los niveles de manipulación, si es que se puede hablar así, que pueden darse a nivel nacional, en los ámbitos locales donde hay un conocimiento más cercano o un *face to face*, como podemos decir, una aproximación entre los estructuras estatales y la sociedad organizada, podría ser deseable -creo yo- que podamos ir a una reelección pero por una sola vez, para evitar el vicio de que en algunas comunidades se aletargue la conciencia cívica y se reelija efectivamente a alcaldes, que he conocido en mi experiencia, han sido personas muy reconocidas, muy eficientes, pero la vida democrática también debe oxigenarse a través de un recambio oportuno.

Creo que es inconveniente la norma tal como está en el texto actual de la Constitución del 93 modificada, de prohibir la reelección inmediata.

Creo que debe corregirse, y ahí coincido plenamente con el doctor Cáceres, en el sentido de que se pueda permitir una reelección, y a partir que no se dé la reelección indefinida o sucesiva, sin fin.

Pero si estamos en esta tesitura, con esta actitud obviamente no debemos plantear nosotros un incremento del número de años.

Durante mucho tiempo, en la experiencia municipal, tres años se consideraban importantes. Entonces, se le daba al alcalde oportunidad de poder ser reelegido. En fin, se elevó a cuatro, eso ya es un hecho.

Pero creo que, si vamos a hacer una reforma de permitir una reelección inmediata, no debiéramos jalar el otro extremo de esta dupla que camina de modo conjunto, que sería la posibilidad de incrementar de cuatro a cinco años.

Sobre el particular considero que cuatro años es importante. ¿Por qué? Porque hay que darles a los pueblos la oportunidad de que puedan renovar sus autoridades.

Si estas, por alguna razón resultan deficientes o negativas..

Veán ustedes, mejor que las vacaciones, mejor que los procesos de revocatoria del mandato, que tienen consecuencias, es la posibilidad de que el pueblo elija por un período corto a sus respectivas autoridades.

Por esa razón, coincido con lo dicho por el doctor Cáceres, en el sentido de que es saludable para la vida democrática y para la vida municipal permitir que los pueblos puedan elegir por una vez más a sus respectivos alcaldes. No de modo indefinido, sino por una sola vez más.

En segundo lugar, considero que, si esta reforma la vamos a hacer, no deberíamos hacer otra que puede tener un signo contradictorio como es ampliar el mandato.

Me explico.

El ampliar el mandato se podría sostener con una tesis si dejamos intocada el tema de la reelección.

O sea, si se va a prohibir todo tipo de reelección podría ser racional, creo yo ese es el espíritu de los proyectos que se han presentado.

Ampliamos el mandato para que el burgomaestre o alcalde tenga un tiempo suficiente para poder desarrollar alguna obra de naturaleza (ininteligible), sobre todo en aquellos lugares donde la labor edil es compleja.

Entonces, para sintetizar, y coincidiendo con lo dicho por mi amigo, el doctor Cáceres, amigo y colega, decir que sería conveniente poder ir a una reelección inmediata por una sola vez, dejar un período donde los pueblos elijan a otras autoridades. Y eso sí, creo que debemos mantener el período de cuatro años. **(5)** Hacer ambas cosas en simultaneo, no sé si ustedes advierten, estimados congresistas, Presidente, puede ser contradictorio, son mensajes contradictorios.

Okey, permitamos que haya una reelección, ¿correcto?, pero no incrementemos los mandatos. O sea, una cosa como que no camina con la otra.

Recuerden que en el modelo gaditano, sí, pues, porque los períodos eran de un año, después se ha ido incrementando dos, tres años, ¿correcto? Entonces, ahí la reelección, pues, tiene sentido ante períodos tan cortos. Pero ya cuatro años es un período suficiente, creo yo, se corrige y se le da la

posibilidad a los pueblos de que puedan mantener a su alcalde un período más, hasta ahí nomás, luego que venga el paréntesis correspondiente. Pero eso sí, no creo que eso coincida con la necesidad de ampliar el mandato.

No olvidemos que ya no estamos ante el modelo gaditano, el municipio se ha estatalizado, es parte del Estado, son gobiernos locales, estructura descentralizada. Es una lógica completamente distinta a la que se hizo a comienzos del siglo XIX, con estas innovaciones que trajeron la modernidad política.

Con la Constitución de 1812, la Constitución de Cádiz, estamos en un modelo donde ya los municipios han ingresado con derecho propio, con legitimidad propia al ámbito estatal. Y por esa razón, entonces, me parece bien que se alinean con las otras estructuras de poder, pero con las características propias que siempre tienen los gobiernos locales.

Muchas gracias, señor Presidente; muchas gracias, señores congresistas.

El señor PRESIDENTE.— Muchísimas gracias, doctor Delgado.

Quiero subrayar que el doctor Delgado es un destacado abogado municipalista y también especialista en derecho constitucional, es decir, tiene esta doble condición, además de profesor universitario.

Queremos agradecerle al doctor Delgado y darle la palabra al doctor Christian Guzmán Napurí, que nos acompaña acá, él también es especialista en derecho administrativo económico y derecho constitucional por la Universidad Católica del Perú y la Universidad de Zaragoza en España.

Buenos días, doctor Guzmán Napurí.

Le damos la palabra.

El señor GUZMÁN NAPURÍ, Christian.— Muy buenos días.

Muchas gracias por la invitación.

Señor Presidente de la Comisión de Constitución, señores y señoritas congresistas, presentes en la comisión; a mis amigos Jorge Luis Cáceres y Ángel Delgado, muchas gracias también.

Y he escuchado atentamente la exposición de ambos, me parece sumamente interesante lo que ambos han señalado porque es un tema relevante, porque hace algún tiempo hubo, pues, una reforma controvertida proveniente de un conjunto de opiniones relevantes sobre el tema. Hubo grupos de trabajo incluso para la reforma política que propuso algunas iniciativas, con las cuales no estaba de acuerdo y una de ellas era la prohibición de la reelección tanto de autoridades municipales como de autoridades regionales, y explico por qué antes de pasar al segundo tema, que es la ampliación de mandato, con la cual también estoy de acuerdo, pero hay que hacer ajustes. Luego, luego lo vemos.

Pero, en primer lugar, yo creo que sí es relevante permitir a las autoridades locales y regionales por lo menos una vez reelegirse. ¿Por qué? Porque el período de tiempo que tenemos para implementar políticas públicas es bastante corto. La política municipal y regional no es como la política nacional, ya lo dijo hace un rato el doctor Cáceres, no es lo mismo, la política local, la política municipal es lenta, ¿verdad?, no obstante estar más cerca del ciudadano. Es lenta además porque — y también lo vamos a conversar luego— los especialistas en gestión pública, que son quienes quieren ejecutar con mayor premura, están más en el gobierno nacional que en los gobiernos locales y regionales, es la verdad; porque también los sueldos y las remuneraciones —algo que también hemos conversado la vez pasada que estuvimos por acá— son sustancialmente mayores en el ámbito del gobierno nacional que en el ámbito de los gobiernos locales y regionales.

Entonces, la atracción del talento en materia de gestión pública es mayor en el gobierno nacional, a lo cual hay que agregar que desafortunadamente los especialistas en gestión municipal y regional no abundan, son relativamente pocos, y como bien señaló el Presidente de la comisión, por ejemplo, [...] es un reconocido especialista en administración descentralizada y en derecho municipal y regional, y así como él hay varios otros.

A quienes gustan estos temas pues lo tratamos y lo vemos con regularidad, pero, desafortunadamente, no hay una hiperabundancia de especialistas en el tema, que puedan ser reclutados por los gobiernos locales y regionales y que vayan conociendo y que conozcan también con la experiencia estos aspectos, a los que acompañamos, como hemos dicho, las dificultades en términos remunerativos, en términos de compensaciones.

Entonces, ¿qué ocurre? A nivel local y regional los tiempos se hacen cortos. El primer año querámoslo o no es un año de inducción, es un año de aprendizaje, donde las nuevas autoridades, porque, claro, con una reelección se van a ser nuevas, tienen que adecuarse al cargo ¿no?

Claro, a veces pasa que postulan, pues, algunos de los funcionarios de la organización edil anterior, de la organización regional anterior y obtiene el resultado favorable para el siguiente período, es posible, pero no siempre ocurre. Y aún si ocurriese, igual, necesitamos un período de inducción y, además, vamos a incorporar nuevos funcionarios, nuevos servidores a la organización municipal, que también tienen un período de inducción.

Entonces ese primer año es un año complicado y el último año es un año también complicado. ¿Por qué? Porque tenemos a los gobiernos locales y regionales buscando terminar de ejecutar, ¿y no les ha pasado —pasa todos los días— discurrir en auto...

El señor PRESIDENTE.— Siempre.

El señor GUZMÁN NAPURÍ, Christian.— ...o en transporte público por algún distrito y ver las calles rotas?, ¿por qué siempre las calles rotas están en el último año de mandato municipal?, ¿es curioso no? Bueno no es curioso, no es coincidencia, yo vivo en San Borja y a veces paso, para ir a la oficina, por Surquillo, por Miraflores y vemos calles rotas en todos lados. ¿Por qué? Porque requerimos ejecutar.

La vez pasada, en este mismo recinto, estábamos conversando acerca de incorporar una causal de vacancia en el caso de deficiencias en la ejecución presupuestal por parte de los gobiernos locales y regionales, y habíamos estado señalando que habían serios problemas de ejecución, ¿verdad?, serios problemas de capacidad de gasto, y esos problemas de capacidad de gasto, pues, los evidenciamos el último año de mandato. El último año de mandato es evidente que tenemos estos problemas de incapacidad de gasto.

Entonces, claro, tampoco estoy diciendo que la reelección sea una panacea para esto ah, lo que estoy diciendo es: "oye, facilítémosle a los gobiernos locales y regionales la implementación de políticas públicas, también facilítémosle el acceso a mejoras sustanciales en materia de gestión", porque si no es así el riesgo es, claro, tener cinco años de mala gestión, o, perdón cuatro años más de mala gestión, ¿verdad?

Entonces ¿qué pienso yo? Que deberíamos incorporar políticas y mejoras en materia de gestión pública para efectos de asegurar un gobierno municipal, un gobierno regional eficiente y que este gobierno municipal, regional, precisamente por eficiencia que ha mostrado durante el ejercicio del cargo, pueda ser elegido.

He revisado las estadísticas, he estado presente en varios de los proyectos de ley, y notamos que, en realidad, la tasa de reelección a nivel regional y municipal es relativamente baja, está alrededor del 20, 25%, depende del período electoral. Pero la tasa de reelección es relativamente baja.

Yo cuando revisé el Proyecto de Ley de Reforma constitucional mi percepción es que no estaba bien sustentada, mi percepción es que no había un sustento adecuado en términos de gestión pública, no había un sustento adecuado en términos políticos.

Yo creo que el análisis costo-beneficio era incompleto, no había una comparación entre los beneficios esperados de la reforma constitucional frente a los riesgos de mantener la situación como estaba, porque, insisto, si el nivel de reelección es relativamente bajo, entonces por qué complicarnos la vida prohibiéndola, cuando más bien necesitamos una lógica de incentivos.

¿Qué significa esta lógica de incentivos?, que opera también para los congresistas, ojo. También quiero decir que no estoy de acuerdo con que se prohíba la reelección congresal, eso es otra historia, pero tiene que haber, tiene que haber.

¿Por qué hay una lógica de incentivos? Porque, claro, un alcalde y un regidor o un gobernador regional, los consejeros regionales tienen un incentivo, poder ser reelegidos, claro, si realizan una buena gestión, porque el electorado está atento, verdad, digamos a la gestión que se va a realizar, o que se está realizando. Entonces, claro, uno, la recompensa ante una gestión exitosa, que la hay, han habido alcaldes y gobernadores regionales exitosos, han habido administraciones locales exitosas, evidentemente hubiésemos esperado que esta administración se mantenga.

Me ha pasado, por ejemplo, en mi distrito de San Borja que, claro, han habido gestiones municipales exitosas, hubiésemos querido que esa gestión se quede un período más, pero, lamentablemente, ha pasado en varios distritos de Lima que la siguiente gestión no ha sido tan exitosa y hubiese sido ideal que esa autoridad municipal o esa autoridad regional se quede un período más.

Eso sí, yo creo que un período más suficiente ¿no?, yo creo que la reelección municipal y regional inmediata por un solo período y luego permitir reelección con hueco ¿no?, es decir, dejando un período y cumplido ese, el candidato pueda volver a postular sometido a las mismas condiciones, eso sí, sometido a las mismas condiciones.

Lo que sí no estaría bien es permitir elecciones indefinidas. Hemos tenido casos de alcaldes que se han mantenido en el cargo dos períodos, tres períodos, hasta cuatro, eso sí puede generar problemas porque puede enquistar situaciones indebidas, actos de corrupción.

Entonces, eso tampoco lo podemos permitir, lo que sí podemos es generar esta reelección inmediata que podría beneficiar la gestión. Pero esto debe ir acompañado, claro, ya no de la Constitución, pero sí, probablemente, en las leyes orgánicas y la interacción del gobierno nacional con los gobiernos descentralizados un acompañamiento permanente para una mejora sustancial en la gestión pública. Eso por el lado de la reelección inmediata.

El período, yo siempre digo que los períodos de gobierno son un tanto, no quiero utilizar el término arbitrario, pero, digamos, cuatro años, cinco años, seis años, y es relativo ¿no?, podrían ser cuatro años y medio, podrían ser cinco años y medio, no sé. Si ustedes peinan el planeta van a haber que hay períodos presidenciales de cuatro años, hay períodos presidenciales de cinco años, hay períodos presidenciales de seis años.

Por ejemplo, en Estados Unidos, como bien sabemos, el período presidencial es cuatro años, susceptible a la reelección, con lo cual hay muchos presidentes que se han quedado ocho años, muchos presidentes que se ha quedado solamente cuatro, por ejemplo Brush padre o por ejemplo Jimmy Carter; o sin ir muy lejos, hace poco, Donald Trump, que se quedaron un solo período, o sea, los

cuatro años. Pero eventualmente pueden quedarse ocho años. ¿Eso es eficiente? A los gringos les funciona, a los gringos les funciona y, efectivamente, si el presidente no ha sido bueno o el peruano ha considerado que ha no sido bueno, pues, lo castiga no eligiéndolo.

Pero, claro, a los gringos les funciona ese período porque además la política gringa es sustancialmente diferente. Además, (6) tenemos esta figura de la renovación cada dos años, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, etcétera.

Hay períodos presidenciales de seis años, por ejemplo, el caso de México, el caso de México es bien interesante, ahí no hay reelección presidencia nunca más. O sea, quien es presidente en México, gobierna esos seis años y no se reelige nunca más. Bien interesante.

En el Perú tenemos cinco años sin reelección presidencial inmediato, lo cual me parece que está bien, ahí sí, a mí me parece que esté bien, porque hemos tenido malas experiencias con la reelección presidencial inmediata. Y, además, yo creo que cinco años está bien, creo que cinco años para un presidente está bien, porque tiene tiempo para implementar políticas públicas.

Entonces, ¿sería razonable ampliar el plazo de gobierno de alcaldes, de regidores, de gobernadores regionales, de consejeros regionales?, ¿tiene sentido? Nuevamente, los plazos de gobierno pueden ser arbitrarios o pueden no estar definidos con una lógica política, una lógica de gestión, una lógica de análisis costo-beneficio que sea adecuado.

¿Pero qué pasa aquí? Insisto, el primer año es un año de inducción y el último año es un año de apuros, de ejecución, de preocupación, sobre todo porque el gobierno local y regional está cerca al ciudadano y sufrimos pues los pobres contribuyentes, los pobres vecinos con todos los problemas de ejecución de los gobiernos locales.

Por ejemplo, en Punta Negra años estaba ejecutándose una obra, que era una especie de boulevard en la entrada del distrito, ese boulevard tenía cuatro años de ejecución, cuatro años. Y, además, nosotros veíamos en la consulta Amigable del MEF que está presupuestado, es bien caro además, costó como un millón trescientos mil soles. A mí me parece caro para un boulevard que tenía cuatro banquetas y algunas cosas más. Y recién lo están concluyendo, es más, deben estarlo por inaugurar.

Miren qué fecha estamos, estamos ya quincena de noviembre, casi terminando el año y casi terminando el período municipal. Y, además, ahí el gobierno municipal de Punta Negra hace un drama, porque hubo una vacancia, uno de los alcaldes falleció de COVID, de verdad un drama en el gobierno municipal de Punta Negra, entonces eso afecta la ejecución, sin duda.

¿Pero por qué nos apuramos en ejecutar? Porque se acaba el período, entonces probablemente un período de gobierno de cinco años podría ser interesante. Pero no solamente eso, ¿cuál es el momento? He visto en los proyectos de ley que se propone intercalar, de tal manera, por ejemplo, si las elecciones generales, verdad, son el año 2026, lo ideal, por ejemplo, sería que las elecciones municipales y regionales sea en el 2028, y a fin de año, ¿no es cierto?, porque las elecciones generales son en abril y las elecciones municipales y regionales son en octubre. Entonces, un lapso de dos años y medio entre uno y otro da descanso y vigor a la vez a la administración electoral, porque las elecciones son caras.

Yo he trabajado en la ONPE años y he visto, *in situ*, cómo operan las elecciones regionales y municipales, es otra logística, es otra logística. Es más, a mí me parece que hacer elecciones municipales y regionales es más complicado que hacer elecciones generales, porque las elecciones generales mal que bien son tres elecciones, las elecciones de congresistas, las elecciones de la plancha presidencial y las elecciones del Parlamento Andino.

Las elecciones municipales son unas 2000 elecciones, entonces en realidad 2000 elecciones chiquitas, son 2000 elecciones de acuerdo a su propia problemática, a la cual hay que sumar las revocatorias, y ahí quiero hacer una precisión también.

Yo creo que también fue un error limitar las revocatorias, porque creo que es una con otra ¿no?, una con otra. Entonces, si vamos a ampliar el plazo y/o vamos a generar reelección inmediata, yo creo que además deberíamos fortalecer las revocatorias, y se lo digo por experiencia.

Yo cuando he trabajado en la ONPE tuve la oportunidad de ir a inspeccionar a elecciones a distritos, provincias alejadas y veía que, efectivamente, esa revocatoria iba a ser saludable, porque ese alcalde ya no gozaba del respaldo popular.

Claro, también es verdad que muchas veces esto es [...] por el teniente alcalde y, nuevamente, lo que hay que hacer es fortalecer la gestión, una con otra, porque, claro, el riesgo es generar un círculo vicioso, es el riesgo. Yo creo que es fortalecer la gestión para que nuestro alcalde sea un tigre, ¿no es cierto?, los alcaldes sean un [...?], haga bien las cosas; si lo hace bien será reelegido y si lo hace bien, no será ni revocado ni vacado. Esa es la idea, creo yo.

Yo estoy de acuerdo con la reforma que se está planteando, pero, insisto, debe acompañarse de un conjunto de elementos que haga que esto sea eficiente, porque ¿qué buscamos? Buscamos mejorar la gestión, ¿verdad?; buscamos mejorar la relación de los gobiernos locales y regionales con la gente; buscamos fortalecer la democracia, ¿verdad?; buscamos fortalecer el desarrollo, porque qué mejor que un gobierno local y regional fuerte, eficiente para generar desarrollo económico, social.

No hay duda alguna que eso ayuda muchísimo y, como decía, es necesario pues que los funcionarios, los servidores de los gobiernos locales y regionales estén empoderados, y para eso, también lo dijimos la vez pasada, y lo repito, y lo tengo por escrito, es necesario fortalecer no solo las compensaciones, las remuneraciones. No es posible pues que un alcalde siga ganando cuatro mil, cinco mil soles, no tiene sentido.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE.— Muchísimas gracias, doctor Guzmán Napurí.

Si algunos de los congresistas tuvieran bien hacer alguna pregunta, alguna inquietud, alguna intervención, abrimos el rol de oradores.

Yo tenía una primera duda para nuestros expositores, que tiene que ver con una reflexión no jurídica, pero más bien entre social y económica, y parto de uno de los términos que utilizó el doctor delgado, él señaló que poco a poco los municipios se han ido estatalizando ¿no?, es decir, de ser una suerte de junta de notables de vecinos con iniciativas privadas, ha ido pasando a ser un ente más del gobierno estatal.

Desde ese punto de vista, los municipios además han extendido sus potestades, sus injerencias sobre las transacciones de los ciudadanos, llámese transacciones económicas de propiedad, pueden, yo siempre digo, hacer quebrar el emprendimiento de todo una vida de alguien por cerrarlo arbitrariamente o por iniciar una obra y dejar tres o cuatro meses una avenida completamente cerrada, y tres o cuatro meses es algo que no aguanta el pequeño restaurante que tenga alguna persona.

Tienen, además, presupuesto y en los casos donde están en regiones de canon tienen considerables presupuestos, estos pueden convertirse en incentivos perversos también para poder buscar y continuar en el poder de un ente que tiene abundantes recursos.

Yo recuerdo haber ido a municipios en la selva del Cusco, por ejemplo, en *Echari*, si no me equivoco, no Pichari, y haber visto municipios con recursos tantos que se hizo en Palacio Municipal alrededor de una piscina, esto puede buscar, puede distorsionar el interés vecinal. La reelección muchas veces fue hecha precisamente para evitar estas corrupciones.

¿Qué puede a la par ponerse? ¿Puede fortalecerse el tema de revocatoria, sabiendo también que hay el peligro de estas revocatorias?, que también hemos visto, a lo largo y ancho del país, que es el teniente alcalde el que promueve la revocatoria del alcalde.

Entonces ahí, fuera de mirar solamente el tema de reelección, ¿qué otro consejo y qué otra mirada podrían darnos para poder poner coto un poco a estos peligros ¿no?

No sé si algunos de ustedes quieran intervenir.

Doctor Guzmán Napurí.

El señor GUZMÁN NAPURÍ, Christian.— Sí. Como decía hace un rato, yo siempre estuve de acuerdo con la revocatoria. De repente, la manera como estaba diseñado originalmente en la 26300 era un diseño como que muy permisivo, quizá, pero ahora nos hemos ido al otro extremo.

Claro, es una lógica de péndulo, yo creo que habría que buscar un justo medio aristotélico, o sea, digamos, buscar, no complicarla ni facilitar demasiado y asegurarnos que ese alcalde que se está yendo o esos regidores que se están yendo o ese gobernador regional que se está yendo o ese consejero regional que se está yendo, ocurre o lo es porque verdaderamente es malo, porque verdaderamente ya perdió el apoyo popular y no como bien estamos señalando, lo señaló usted, lo han señalado también los expositores, porque el teniente alcalde o algunos de los regidores ha atizado la situación.

Entonces, yo creo que ahí hay que hacer un ajuste, que es un ajuste legislativo, ya no constitucional, y hay que establecer, fortalecer estos mecanismos, que ya son a nivel administrativo, de acompañamiento del gobierno nacional, los gobiernos locales, sobre todo en materia de ejecución, porque, como usted bien señala, tenemos un problema de ingentes recursos para muy mala ejecución. Y, además, ahí se genera un círculo vicioso, porque hay problemas sociales que dificultan la inversión, que a su vez dificultan la ejecución y se hace un círculo vicioso, donde tenemos que hacer más bien que ese círculo sea virtuoso ¿no?; más bien que el gobierno regional, gobierno local, ejecute mejor para que la población esté contenta con la ejecución; para que, a su vez, esto genere beneficios en términos justamente de la ejecución, porque, claro, mientras más tranquilo estoy, mejor ejecuto ¿no es verdad?

Entonces, ¿cómo hacemos eso? Ese es el gran reto ¿no?, yo creo que ahí es también un acompañamiento, que ya es administrativo y ya es a nivel de PCM y ya es a nivel del MEF, de cómo acompañamos a los gobiernos regionales y locales en su mejor ejecución. Yo creo que también va por ahí.

El señor PRESIDENTE.— Gracias.

Doctor Delgado.

El señor DELGADO SILVA, Ángel.— Sí. Al respecto, yo quería decir que, efectivamente, hemos pasado del modelo gaditano, que es muy flexible, es un municipio que expresa a la sociedad, al vecindario antes que al Estado.

No se olviden ustedes que es una época en la cual se está conformando los gobiernos nacionales, el Estado nación, la idea misma de nación esas son las preocupaciones de la época y, en consecuencia la preminencia de este régimen, que inclusive bajo la forma federal, centraliza para poder lograr justamente una nueva Constitución.

Finalmente, las repúblicas implican un nuevo régimen y ese nuevo régimen, sin duda alguna, le pone el énfasis a las tareas nacionales.

Entonces, el municipio en el modelo gaditano y en el modelo francés del poder municipal, que además se refleja, si ustedes quieren ver, revisen la Constitución del año 23 y en el capítulo respectivo a la municipalidad, el título es el Poder Municipal, esa es una incógnita, ¿por qué será? Alguien puede pensar que es un súper descentralismo, no, simplemente en la teoría de Turgot del poder municipal, tal como ya lo he podido explicar.

Entonces, creo que la lógica y el sentido de la pregunta del señor Presidente tiene que ver con crear condiciones de gobernabilidad justamente. Entonces, claro, ampliar la posibilidad de reelección le daría al alcalde en teoría, si es que ha cumplido, por supuesto, con el pueblo, una posibilidad de ejecutar ocho años. (7)

Y la revocatoria es un mecanismo que creo yo que ya existe, está también legislado en nuestra Carta Constitucional, pero a la luz de la experiencia que yo conozco se aplica realmente a menos del 10% de gobiernos locales, y mucho menos a nivel de regiones.

Y de ese 10%, como máximo, nunca ha pasado esa barrera, hagan ustedes la estadística, los casos en los cuales se ha producido una votación que revoca el mandato de alguna autoridad municipal, es porque efectivamente han existido condiciones, condiciones que hacen que la gente se una, se movilice para tal efecto.

O sea, en otras palabras quiero decir, no basta que el alcalde y su gobierno municipal sea malo o mediocre, sino tiene que ser pésimo para abajo, por lo menos en la experiencia, salvo la experiencia de Lima, que un poco traumó a muchos en torno a la señora Villarán, que tuvo algunas características propias, pero en el resto de las experiencias las revocatorias inciden muy poco.

Yo alguna vez, siempre yo pensé que podía haber generado un grado de ingobernabilidad a nivel municipal, pero no es tanto. Además no se olviden ustedes, que dentro de ese periodo de darle gobernabilidad al municipio, a diferencia por ejemplo de lo que pasa con el gobierno nacional, la lista que tiene mayoría en las urnas, tiene mayoría en el Concejo, tiene un número de curules que implica la mitad más uno, cosa que no sucede por ejemplo en el ámbito nacional.

Entonces, creo que sí, hay que legislar, hay que modificar, atendiendo las condiciones de gobernabilidad y creo que el régimen municipal en la medida que pueda permitir la oportunidad de reelegirse por una vez más, es correcto.

Ahora bien, quiero terminar nomás diciendo que cinco años a mí la verdad ya no me parece, cuatro años es suficiente, no olvidemos que estamos hablando de experiencias municipales, y

vean ustedes el país, no se queden en el espejismo de Lima o de algunos alcaldes de ciudades.

La mayoría de municipios son municipios muy chiquitos, tenemos como 1600, 1700. Hay la estadística de municipalidades, sobre todo las distritales, son sumamente pequeñas. Entonces, hay que pensar en ello.

Entonces, mientras más elementos le metamos, mientras más perfeccionismo de quiera hacer, podemos estar, sin querer, lesionando las condiciones de gobernabilidad. Es importante, tenerlo en cuenta a la hora de tomar una decisión.

Muchas gracias.

El señor PRESIDENTE.— Muchas gracias, doctor Delgado.

¿Si tuviésemos alguna otra pregunta, inquietud?

Bien, queremos agradecerle la presencia a nuestros distinguidos especialistas, al doctor Cáceres Arce, al doctor Guzmán Napurí y al doctor Delgado Silva, por habernos acompañado en esta sesión extraordinaria en la que hemos escuchado pues estas opiniones sobre el tema de la reelección y/o el aumento de un año en el mandato de los alcaldes.

Quiero agradecerles nuevamente, y siendo las 11 y 44, se solicita la dispensa del trámite de sanción del Acta, para ejecutar los acuerdos adoptados en esta sesión.

Si no hay oposición lo damos por aprobado.

Cerramos siendo las 11 y 44 de la mañana.

Muchísimas gracias.

El señor LÓPEZ UREÑA (AP).— Señor presidente, congresista Ilich López.

El señor PRESIDENTE.— Sí, congresista López, por favor.

El señor LÓPEZ UREÑA (AP).— Solamente para pedirle que puedan registrar mi asistencia.

El señor PRESIDENTE.— De acuerdo, sí está registrada, congresista López.

El señor LÓPEZ UREÑA (AP).— Sí, solamente para registrar mi asistencia.

Muchas gracias.

El señor LÓPEZ UREÑA (AP).— Muchas gracias, que tenga buen día.

—A las 11:44 h, se levanta la sesión.