

Proyecto de Ley N° 3880/2022-CR



ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA RENOVACIÓN DEL CONGRESO Y RESTABLECE LA REELECCIÓN.

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone lo siguiente:

I.

FÓRMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL PERIODO PARLAMENTARIO Y RESTABLECE LA REELECCIÓN

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley de reforma constitucional busca modificar el periodo parlamentario, que pasa de cinco años a dos años y medio, y restablecer la reelección de los congresistas de la República.

Artículo 2.- Modificaciones de los artículos 90 y 90-A de la Constitución Política del Perú

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de **dos años y medio** mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. **Los candidatos a la Presidencia de la República, así como los candidatos a vicepresidentes**, pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio."

Artículo 90-A.- **Los parlamentarios pueden ser reelegidos, de manera inmediata, en el mismo cargo.**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Única.- La presente norma entrará en vigencia a partir del siguiente proceso electoral.



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 19:28:28-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 22:42:59-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 15:49:49-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 15:50:10-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/12/2022 21:27:49-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 15:24:17-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/12/2022 15:27:59-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

- Proyecto de Ley 1655/2021-CR, Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el periodo parlamentario, restablece la reelección y permite que candidatos a la presidencia puedan postular en simultáneo al Congreso. Proyecto de Ley 792/2021-CR, proyecto de ley de reforma constitucional del artículo 90 para promover la gobernabilidad y establecer la renovación por mitades del parlamento, de la autoría de la congresista Betssy Betzabet Chávez Chino.
- Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, “Hacia la democracia del bicentenario”, realizado por Fernando Tuesta (presidente) y Milagros Campos, Paula Muñoz, Jessica Benza y Martín Tanaka.
- Proyecto de Ley 4485/2018-CR, proyecto de ley de reforma constitucional sobre la renovación parcial del Congreso de la República, de autoría del grupo parlamentario Frente Amplio.
- Proyecto de Ley 1869/2017-CR, proyecto para reformar el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, de autoría del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio.
- Proyecto de Ley 0667/2016-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece la representación de los peruanos en el exterior, autoría del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio.
- Proyecto de Ley 4489/2011- CR, proyecto de ley de reforma constitucional sobre la renovación por tercios del Congreso de la República, autoría del grupo parlamentario Acción Popular- Frente Amplio.
- Proyecto de Ley 02704/2009-PE, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación parcial del Congreso, presentado por el Poder Ejecutivo.
- Proyecto de Ley 03771/2009, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación parcial del Congreso e instaura el voto facultativo, presentado por iniciativa ciudadana.
- Proyecto de Ley 3100/2008- CR, Ley que modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, presentado por el grupo parlamentario Partido Aprista Peruano.
- Proyecto de Ley 02704/2008, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación por mitades del Congreso, del grupo parlamentario Partido Aprista Peruano.
- Proyecto de Ley 11689/2004, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación por tercios en cámara única del Congreso de la República, del grupo parlamentario Perú Posible.
- Proyecto de Ley 12949/2004, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación por mitades del Congreso, del grupo parlamentario Perú Posible.

2.- Fundamento de la propuesta

El 7 de abril del 2022 se presentó el Proyecto de Ley 1655, Ley de Reforma Constitucional que modifica el periodo parlamentario, restablece la reelección y permite que candidatos a la presidencia puedan postular en simultáneo al Congreso, dictaminado a la Comisión de Constitución, el cual fue acumulado en el Dictamen recaído en los proyectos de Ley 660, 724, 792, 1044, 1091, 1334, 1655, 1708, 1746, 1750, 1959, 2004, 2025, 2053, 2085 y 2231/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República.

El mencionado dictamen fue debatido y aprobado durante la sesión del Pleno del Congreso celebrada el 15 de julio de 2022. Asimismo, se encuentra pendiente de reconsideración desde entonces.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la crisis política continúa, se profundiza la falta de representatividad del Congreso. El divorcio entre la población y sus representantes debe tener una respuesta que permita a los ciudadanos exigir rendición de cuentas en un periodo más corto.

Cabe precisar que, las reformas planteadas en mi proyecto de ley son compatibles con el régimen parlamentario actual, con el régimen parlamentario unicameral. Por lo que postergar su debate y aprobación a una eventual bicameralidad podría ser perjudicial, así como dilatar una herramienta que permitirá fortalecer la gobernabilidad democrática.

Los próximos procesos electorales no pueden llevarse a cabo bajo las mismas reglas, pues tendremos los mismos resultados, falta de representatividad y la exigencia de nuevas elecciones sin respetar los plazos establecidos en la Constitución con la consiguiente inestabilidad que conlleva.

Como recordamos, en un contexto de crisis política, el 28 de julio de 2018, el ex Presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo promovió un referéndum nacional para aprobar cuatro proyectos de reforma constitucional.

En específico, se propuso reformar el Consejo Nacional de la Magistratura, regular el financiamiento de las organizaciones políticas, prohibir la reelección inmediata de congresistas y restituir el sistema bicameral del Congreso de la República, a través de los proyectos de reforma constitucional 03159/2018-PE, 3186-2018-PE, 3187-2018-PE y 3185-2018-PE, respectivamente, presentados al Congreso de la República, el 2 de agosto de 2018.

Posteriormente, el 16 de agosto del mismo año, se derivó a la Comisión de Constitución y Reglamento, a fin de ser analizados por el órgano legislativo. Luego de un amplio debate las cuatro reformas constitucionales fueron aprobadas por el Pleno del Congreso y sometidas a referéndum, en el marco del artículo 206 de la Constitución.

De conformidad con los resultados de la votación realizada el 9 de diciembre de 2018, la prohibición de reelección parlamentaria alcanzó el 85.8%, de votos a favor, y 14.191%, en contra.

En el referido contexto, es importante resaltar la existencia de una grave crisis política, que, entre otros intereses, promovió desacreditar al Congreso de la República con la finalidad de eliminar el equilibrio de poderes y logró que la población tome la decisión de eliminar la reelección congresal como aparente respuesta a la crisis.

Al respecto, luego de casi cuatro años de la reforma constitucional promovida por el Poder Ejecutivo, se puede observar con mayor claridad que la propuesta tuvo como finalidad debilitar la gobernabilidad democrática, logrando eliminar a la representación nacional, a través de la disolución del Congreso y limitar el poder del ciudadano de fiscalizar a sus representantes.

Sin embargo, no podemos negar que la crisis de representatividad mantiene altos índices de desaprobación del Congreso de la República¹, situación que se agrava ante la imposibilidad constitucional que tiene el ciudadano para ratificar o retirar su confianza a la representación nacional, en un mediano plazo.

Por ello, resulta necesario promover la presente reforma constitucional que establece medidas sostenibles para lograr la gobernabilidad democrática, como son la reducción del periodo parlamentario y la posibilidad de reelección congresal.

2.1 Sobre los límites y la necesidad de reforma constitucional

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que [...] si a través de una ley de reforma constitucional se vulnera la esencia misma de la Constitución, y siendo el Tribunal Constitucional, tal como lo señala explícitamente el artículo 201 de la propia Constitución, el órgano de control de la Constitución, se encuentra legitimado para intervenir excepcionalmente como un ente competente para analizar la norma constitucional impugnada, pero única y exclusivamente sobre la base del 'contenido

¹ De conformidad con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), al 22 de febrero de 2022, la desaprobación del Congreso alcanza su punto más crítico desde agosto del año pasado, con un 82% de ciudadanos.

fundamental' protegido implícitamente en la Constitución (Exp. N.º 0014-2002-AI/TC, fundamento jurídico 4).

En el presente proyecto de ley, la propuesta de reforma constitucional no vulnera los principios fundamentales garantizados en la Constitución, en tanto, promueve la gobernabilidad democrática, al fortalecer el rol del ciudadano en la elección de sus representantes al Congreso de la República y promueve mayor transparencia, publicidad y calidad en la representación nacional.

En ese sentido, el ciudadano evaluará el desempeño del representante congresal, cada dos años y medio, tomando la decisión de mantenerlo en el cargo, a través de su voto, al observar que ha cumplido con sus funciones constitucionales.

Al respecto, si bien a través de un mecanismo de democracia directa se promovió el cambio constitucional de no reelección parlamentaria, el referido mecanismo no prohíbe a la representación nacional promover cambios, que garanticen soluciones eficientes al problema que se intentó resolver en el año 2018, en tanto, las instituciones de participación democrática directa de la ciudadanía son concebidas como mecanismos complementarios, pero no antagónicos de la democracia representativa².

En ese sentido, con la finalidad de fortalecer la gobernabilidad democrática, resulta importante devolverle al ciudadano el control y vinculación con sus representantes, para garantizar que el Congreso de la República sea una institución sólida en nuestro Estado Constitucional.

2.2 Respecto a la justificación de la reducción del mandato parlamentario

Los congresistas de la República tienen un mandato representativo y forman parte de un órgano colegiado, por lo que es necesaria la renovación gradual de los parlamentarios para garantizar la continuidad de una democracia en correcto funcionamiento³.

De acuerdo a lo analizado por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, la historia constitucional peruana se ha caracterizado por un bicameralismo histórico

² Eguiguren, Francisco. "El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú ¿Solo procede para ratificar una reforma aprobada previamente por el Congreso?". Pensamiento Constitucional N° 23, 2018, p. 247.

³ Comisión de Venecia (2019). Informe sobre los límites a la reelección. Aprobado en la 118ª Sesión Plenaria del 15 y 16 de marzo de 2019. Recuperado de: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-spa)

con la denominada renovación por mitades o por tercios, salvo en las Constitución de 1920 y de 1979⁴.

Además, concluye que introducir la reducción en el plazo para la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral nacional producirá efectos inmediato y directo en el comportamiento de los legisladores, así como en el voto de los ciudadanos. Al respecto, identificó las siguientes ventajas:

- “1. Participación del electorado. La ciudadanía participa en una nueva elección en donde tiene la oportunidad de modificar la composición del Congreso. Asimismo, permite la constante vigilia y evaluación del desempeño de las organizaciones políticas en el Parlamento. La renovación parlamentaria produce una ciudadanía más activa.*
- 2. Mejor gobernabilidad. Al ser los procesos de gobierno más cortos, las organizaciones políticas se encuentran más enfocadas en mejorar su desempeño ante el temor de perder escaños. Los problemas con la legitimidad de los congresistas podrán ser subsanados en plazos razonables. Y las mayorías opositoras son más propensas a colaborar con el gobierno.*
- 3. Mejora cualitativa de los partidos políticos. Las organizaciones políticas, al estar expuestas a procesos electorales constantes, se ven en la necesidad de formar una mínima institucionalidad para afrontar las elecciones. Asimismo, genera una constante renovación de los cuadros políticos y una mayor democratización del partido político.*
- 4. Finalmente, desde el lado del gobierno, este tiene la oportunidad para generarse más apoyo para sus políticas, pero también enfrenta un riesgo, si el incumplimiento de sus planes causa la pérdida de apoyo parlamentario e, incluso, de una mayoría, si fuera el caso⁵.”*

En ese sentido, reducir el periodo de las elecciones parlamentarias resulta concordante con el artículo 45 de la Constitución, el cual señala que el poder del Estado emana del pueblo; y, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Asimismo, invita al ciudadano a participar activamente en la elección de sus representantes, optimizando así su derecho a elegir, consagrado en el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución.

En efecto, la participación activa en la toma de decisiones “consolida el sistema democrático y obliga a una afirmación continua de los valores de la participación, de la pluralidad y la paz, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de

⁴ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Hacia la democracia del bicentenario p,125.

⁵ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Hacia la democracia del bicentenario p,124.

los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación y de la tolerancia”⁶.

En el Perú, se presenta una simultaneidad perfecta en las elecciones parlamentarias y presidenciales; los titulares de ambos cargos son elegidos cada cinco (5) años, de manera paralela. Lo cual, en la mayoría de casos, genera “un voto inercial, que quiere decir que el voto por el presidente influye sobre el voto en su lista parlamentaria”⁷, sin brindar mayor detalle a la calidad de representantes elegidos, quienes, en su mayoría, se convierten en representantes desconocidos para la población.

Es importante recordar que, “*un gobierno representativo está llamado al fracaso si cuenta con el desinterés de los representados*”⁸. Por ello, resulta pertinente reducir el periodo parlamentario para garantizar una mayor participación política de la ciudadanía, la cual podrá hacer un escrutinio estricto a mediano plazo, y renovar su confianza, a través de su voto, a los legisladores que cumplieron con representarlos activamente.

Lo anterior, fortalece la institucionalidad del Congreso de la República, al tener congresistas que realmente tengan una conexión con la ciudadanía, la cual se sentirá representada y confiada en que la representación nacional, efectivamente vele por sus intereses.

2.3 Respeto a la justificación de la reelección parlamentaria

En específico, la reelección parlamentaria, permite la rendición de cuentas de los representantes a través de las elecciones, es decir, las restricciones a la reelección o a los límites del mandato pueden afectar directamente a uno de los fundamentos de una democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante el voto popular, sin restricciones⁹.

⁶ Alvarez Miranda, Ernesto. (2010) “Representación Política para el Estado Constitucional”. Revista peruana de derecho constitucional. Democracia representativa y derecho electoral. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana_der_consti_3.pdf, p. 93.

⁷ Tuesta, Fernando (2003) El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, p. 16.

⁸ Castillo, Luis. “El referéndum y la lucha política en el Perú”. Revista peruana de Derecho Público. Año 2019, julio-diciembre, Núm. 37. Disponible en: http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/Revista_Peruana_de_Derecho_Publico_37.pdf, p. 86.

⁹ Cfr. U.S. Term Limits, Inc. vs. Thornton, 514 U.S. 779 (1995), pp. 831-879, obtenido de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/> U.S. 779 (1995), pp. 831-879. Citado por la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho en el Informe sobre los límites de la reelección.

Al respecto, la Comisión de Venecia, en atención al informe solicitado el 24 de octubre de 2017 por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para analizar el derecho de reelección, reitera que, la prohibición de la reelección de los parlamentarios entraña el riesgo de que el Poder Legislativo esté dominado por políticos inexpertos, ello puede dar lugar a un aumento del desequilibrio en favor del Poder Ejecutivo, incluso si el jefe de Estado y posiblemente los ministros no son reelegibles, ya que el Poder Ejecutivo cuenta con la asistencia de un servicio público permanente¹⁰.

Asimismo, concluye que los límites a la reelección también debilitan el poder del órgano legislativo con respecto al Poder Ejecutivo y disminuyen el papel del Poder Legislativo, incluso cuando ambos poderes están sujetos a límites similares.

Del mismo modo, aumentan la influencia de los grupos de presión y del personal legislativo, contribuyendo así a una migración del poder de los representantes electos a los funcionarios no elegidos, lo que implica el riesgo de afectar negativamente a la capacidad de los votantes para exigir responsabilidades a los representantes. Por ello, la Comisión no recomienda la introducción de límites a la reelección para los parlamentarios¹¹.

En el caso peruano, nuestra historia constitucional se ha caracterizado por la posibilidad de reelección de parlamentaria, tal como se observa en el siguiente cuadro:

¹⁰ Comisión de Venecia, CDL-AD(2012)027. Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions, obtenido de [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)027-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)027-e.aspx)

¹¹ Comisión de Venecia (2019). Informe sobre los límites a la reelección. Aprobado en la 118ª Sesión Plenaria del 15 y 16 de marzo de 2019. Recuperado de: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)007-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-spa)

Límites expresos a la reelección inmediata e indefinida de congresistas en las Constituciones Políticas del Perú

Constitución / Ley Fundamental	Sí / No	Observación
Constitución de 1823	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1828	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1834	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Ley Fundamental de 1837	No	No existe una regla que contemple expresamente límites a la reelección.
Constitución de 1839	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1856	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1860	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1867	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1920	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1933	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.
Constitución de 1979	No	Se faculta expresamente la reelección, no estableciéndose límites.

Reelección de congresistas por periodo parlamentario
(1990 – 2016)

Elaborad

Periodo parlamentario	Número total de congresistas elegidos /Número de escaños	Número de congresistas reelegidos	Porcentaje de congresistas reelegidos
1990-1992	240	19	7.91
1992-1995	80	24	30.00
1995-2000	120	41	34.16
2000-2001	120	60	50.00
2001-2006	120	51	42.50
2006-2011	120	46	38.33
2011-2016	130	36	27.69
2016-2021	130	35	26.91

Fuente: Oficina de gestión de la información y estadística del Congreso de la República (Períodos desde 1990 hasta 2016). Asociación Civil Transparencia (último periodo 2016-2021)*.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación

S i n

embargo, en diciembre del 2018 se introdujo la reforma constitucional respecto al impedimento de reelección, en ese contexto la constitucionalista Milagros Campos Ramos señala lo siguiente:

“Debe revertirse el impedimento de la reelección parlamentaria inmediata. Si bien la tasa de reelección fue una de las más bajas en la región, casi el 70% de parlamentarios postulaba. La reelección incentiva la carrera política, mejora la curva de aprendizaje del oficio, favorece un control

político eficaz, permite que el parlamentario se responsabilice ante sus electores, lo que tiene un impacto favorable en su gestión.¹²

Al respecto, en el contexto de la reforma constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE, que propuso reformar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú para impedir la reelección de los congresistas, recomendó entre otras medidas, establecer una cuota de renovación, un mandato de posición en las listas para los candidatos que se postulen a la reelección, exigir que quienes se postulen a la reelección participen en los procesos de democracia interna y no sean designados, o que los candidatos a la reelección se postulen por la misma circunscripción y por el mismo partido por el que fueron elegidos primigeniamente, pero no prosperaron en el Pleno del Congreso.

Tal como se desarrolló líneas arribas, ante el contexto de crisis política y falta de representatividad, se promovió el camino de la no reelección congresal. Sin embargo, cuatro años después, la crisis se mantiene, entre otras causas, por limitar el rol del ciudadano de controlar de manera efectiva la representación de los congresistas.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la prohibición a la reelección parlamentaria limita el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, tal como establece el artículo 31 de la Constitución.

En esta línea de ideas, el politólogo Dieter Nohlen, sostiene que abolir la no-reelección de los parlamentarios *“es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad [...], para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante”*¹³.

Desde otra perspectiva, la reelección legislativa permite la profesionalización de los congresistas, la cual se traduce a su vez, en la aplicación eficiente de las atribuciones constitucionales.

En efecto, la reelección es además un incentivo para la carrera política de los congresistas, en el sentido que, de hacer un trabajo eficiente y prolijo, el votante refuerza su confianza volviéndolo a elegir. Además, la participación de congresistas mejor informados eleva el debate y la deliberación de asuntos relevantes ante el Pleno del Congreso, así como su rol de fiscalización.

¹² Campos, Milagros. Las reformas inconstitucionales. Instituto Peruano de Economía, fecha 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.ipe.org.pe/portal/las-reformas-institucionales/>

¹³ Nohlen, Dieter. (2010) La democracia. Instituciones, conceptos y contexto. Lima: Fondo Editorial de la UIGV, p. 148.

En ese sentido, la reforma constitucional propuesta promueve fortalecer la democracia, a través de una vinculación permanente de los ciudadanos con sus representantes en el Congreso de la República.

2.4 Respecto a la justificación de que los candidatos a la Presidencia de la República también puedan postular al Congreso

Con la Constitución de 1993, se prohibió la postulación simultánea de los candidatos a la presidencia y al Congreso de la República. Esta prohibición ha demostrado tener efectos negativos en la democracia peruana ya que genera incentivos incorrectos en el ejercicio político.

Al no poder postular -en simultáneo- al Congreso, los candidatos a la presidencia que pierden la contienda electoral suelen desentenderse del debate público, participando esporádicamente, o incluso desaparecen del escenario político hasta que se convoca una nueva elección. Esto afecta a los partidos políticos, pero afecta más profundamente a los ciudadanos, ya que los priva de saber las posturas de los líderes políticos sobre los temas que les preocupan.

Sobre esto, Enrique Chirinos Soto¹⁴ señaló que, en nuestro país, el candidato presidencial perdedor quedaba fuera del edificio constitucional. Perdía oportunidad en el debate público. Se dedicaba a ejercicios de subversión. Hay que habilitarle una tribuna y flanquearle las puertas de la legalidad.

El constitucionalista Carlos Hakansson¹⁵ ha señalado sobre la imposibilidad del candidato a presidente de integrar las listas al parlamento lo siguiente:

“Si bien esta disposición está más acorde con los modelos presidencialistas, debemos tener en cuenta que **este impedimento también afecta al conjunto del sistema político, especialmente a la conformación de una oposición que sea estable, sólida y perceptible por los ciudadanos**. La fragmentación de las agrupaciones políticas y su proliferación en las elecciones generales necesita que los nuevos candidatos a la presidencia de la República puedan alcanzar una representación parlamentaria para mantener su presencia en la escena política y organizar su partido de cara a una próxima elección. De esta manera la frase "si retiramos al pastor se dispersarán las ovejas" parece ser la verdadera finalidad de esta disposición. Si bien es cierto que la forma de Gobierno en la Constitución peruana todavía es un híbrido entre el modelo presidencial y parlamentario, consideramos que

¹⁴ CHIRINOS SOTO, Enrique. La nueva constitución al alcance de todos. AFA Editores Importadores. Lima, 1984. P.170

¹⁵ HAKANSSON NIETO, Carlos. En: La Constitución comentada, análisis artículo por artículo, Tomo II. Gaceta Jurídica. Lima, 2005, P. 31.

algunas de las cláusulas que fomentan esa mixtura todavía son necesarias mientras no se alcance un verdadero dimensionamiento del ejercicio de la política.”

Para lograr una oposición más responsable y sólida, es necesario generar los incentivos adecuados para los partidos políticos. Al permitir que se pueda postular en simultáneo a la presidencia y al Congreso, los líderes de los partidos políticos que no ganan la presidencia pueden tener un rol político claro, que los obligue a pronunciarse, tomar postura y plantear soluciones para los problemas del país.

Asimismo, nos deshacemos del incentivo que puede existir para no representar el programa político del partido por el que un congresista fue electo. Si el candidato a la presidencia por un partido fuera parte de la bancada, las posibilidades de que exista un trabajo más estrecho y coordinado aumentan.

También se reduciría el incentivo que existe hoy para la irresponsabilidad. El candidato presidencial que se vuelve congresista tiene más incentivos para hacer un buen trabajo y ser responsable con sus acciones, porque está bajo el escrutinio público y en una próxima elección tendrá más pasivos o activos, de acuerdo a su labor parlamentaria.

Finalmente, la incorporación de los líderes políticos en el Congreso, asegura que las discusiones políticas se lleven a cabo en el foro que corresponde, esto es, en el Congreso de la República, dotando el debate de mejor nivel, del mismo modo que fortalece los liderazgos al interior del Parlamento.

Esta reforma busca fortalecer los partidos políticos y las bancadas, promoviendo la participación directa de sus líderes en el Congreso de la República y fomentando roles políticos más claros, una oposición más sólida y vigilante, y más incentivos para el ejercicio responsable del poder político.

3.- Legislación comparada

Al respecto, es común la figura de la reelección y renovación legislativa en la región. A continuación, se analizará el sistema parlamentario de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y España.

Argentina

En el caso de la República de Argentina, se cuenta con un sistema parlamentario bicameral, en donde el Congreso de la Nación Argentina se conforma por la Cámara de Diputados y el Senado.

El contenido del artículo 50 de la Constitución de la Nación Argentina, regula el tiempo de mandato de los Diputados y la facultad para ser reelegidos, en los siguientes términos.

“Artículo 50.- Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.”

Por su parte, para el caso de los Senadores, el legislador constituyente preciso en el artículo 56 de la Constitución argentina vigente que, el ejercicio de su mandato dura seis (6) años y son reelegibles indefinidamente; no obstante, se precisa además que, el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Bolivia

En el caso del Estado de Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, siendo la única con facultad para aprobar y sancionar leyes que rigen en la jurisdicción boliviana.

Ambos son considerados por la Constitución Política del Estado de Bolivia, como asambleístas. El artículo 156 de la referida Norma Fundamental señala que: *“El tiempo del mandato de las y los asambleístas es de cinco años pudiendo ser reelectas y reelectos por una sola vez de manera continua”*.

Brasil

En la República Federativa del Brasil, el órgano encargado de ejercer el Poder Legislativo es el Congreso Nacional de Brasil, de legislatura bicameral; el cual, está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado.

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, cada periodo legislativo tendrá una duración de cuatro (4) años. No obstante, los incisos 1 y 2 del artículo 46 de la referida Norma Fundamental señalan lo siguiente:

“Artículo 46.- El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos por voto mayoritario.

1°. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores un término de ocho años.

2°. La representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, alternadamente reeligiendo un tercio y dos tercios. [...]”

En consecuencia, el tiempo de mandato de los diputados es de cuatro (4) años; mientras que, el de los senadores es de ocho (8) años, pero donde un tercio (1/3) y dos tercios (2/3) van renovándose alternativamente cada 4 años. Finalmente, la

Constitución de Brasil vigente no establece límites acerca de la reelección de parlamentarios.

Chile

En el caso de Chile, el órgano legislativo es el Congreso Nacional, de naturaleza bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. El artículo 47 de la Constitución Política de la República de Chile, establece que el mandato de los diputados es de cuatro (4) años.

Por su parte, el artículo 49 de la referida Norma Fundamental, señala que el mandato de los senadores es de ocho (8) años y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

La reelección parlamentaria se encuentra regulada en el artículo 51 de la Constitución de Chile vigente, en virtud del párrafo agregado por el artículo único de la reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades, contenida en la Ley N°21.238, publicada en el Diario Oficial el 8 de julio de 2020, en los siguientes términos.

“Artículo 51.- [...] Los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos; los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un período. Para estos efectos se entenderá que los diputados y senadores han ejercido su cargo durante un período cuando han cumplido más de la mitad de su mandato.”

En consecuencia, el sistema constitucional de Chile permite la reelección sucesiva de diputados y senadores, como máximo, hasta por (2) y un (1) periodo legislativo, respectivamente.

Colombia

En el caso de Colombia, el Congreso de la República es de legislatura bicameral, conformado por la Cámara de Representantes y el Senado. De conformidad con el artículo 132 de la Constitución Política de Colombia, los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro (4) años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

Por su parte, según el artículo 126 de la Constitución colombiana vigente, quienes asuman los siguientes cargos no podrán ser reelegido, ni nominados para cualquiera de estos, hasta un año después de haber cesado el ejercicio de sus funciones:

- Magistrado de la Corte Constitucional,
- Magistrado de la Corte Suprema de Justicia,
- Magistrado del Consejo de Estado,
- Magistrado de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial,
- Miembro de la Comisión de Aforados,
- Miembro del Consejo Nacional Electoral,
- Fiscal General de la Nación,

- Procurador General de la Nación,
- Defensor del Pueblo,
- Contralor General de la República; y,
- Registrador Nacional del Estado Civil.

No obstante, la referida Norma Fundamental no prohíbe ni establece límites a la reelección parlamentaria.

Costa Rica

Por su parte, en Costa Rica, el Poder Legislativo está representado a través de la Asamblea Nacional de legislatura unicameral, conformada por Diputados. El artículo 107 de la Constitución Política de Costa Rica establece que los diputados duran en sus cargos cuatro (4) años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.

Ecuador

En Ecuador, el artículo 118 de la Constitución Política de la República de Ecuador, señala que la función Legislativa se ejerce a través de la Asamblea Nacional, de legislatura unicameral, la cual está integrada por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro (4) años.

La reelección parlamentaria se regula en el artículo 114 de la referida Norma Fundamental, en los siguientes términos.

“Artículo 114.- Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan.”

Así, el legislador constituyente limita la reelección parlamentaria, haciendo que puedan reelegirse por solo una vez consecutiva.

El Salvador

En el caso de El Salvador, la Asamblea Legislativa es de legislatura unicameral, conformada por Diputados. El artículo 124 de la Constitución de la República de El Salvador, establece que los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres (3) años y podrán ser reelegidos, indefinidamente.

México

El sistema parlamentario de México es bicameral, de modo que el Congreso de la Unión está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado. El artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone el periodo de mandato de los Diputados, en los siguientes términos.

“Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”.

El contenido del artículo 56 de la Constitución Política vigente de México, regula el plazo de mandato parlamentario de los Senadores, que conforman el Congreso de la Unión.

“Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México [...]. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.

Por su parte, respecto a la reelección de aquellos legisladores, es importante resaltar que, en México, se prohibió la reelección inmediata de parlamentarios desde el 29 de abril de 1933¹⁶; no obstante, mediante reforma constitucional de fecha 10 de febrero de 2014¹⁷, esta medida fue derogada. Al respecto, *“(...) la reelección legislativa consecutiva resolvería un problema muy particular del sistema político mexicano: descongestionaría la ruta a la presidencia y a gubernaturas de políticos con vocación real de legisladores (...)”*¹⁸.

Así, el artículo 59 de la Constitución mexicana señala lo siguiente:

“Artículo 59.- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. [...].”

En consecuencia, el mandato de los Senadores es seis (6) años y pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos; mientras que, los Diputados cuentan con un periodo en el cargo de tres (3) años, posibles de ser reelegidos hasta por cuatro periodos consecutivos.

España

En España, se cuenta con una legislatura bicameral, entre la Cámara de Diputados y el Senado. Ambos, conforman las Cortes Generales. De acuerdo con el artículo 68.4 de la Constitución Española, el mandato de los Diputados termina cuatro años (4) después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

¹⁶ Primera reforma constitucional al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 29-04-1933, Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf

¹⁷ Segunda reforma constitucional al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 10-02-2014, Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

¹⁸ Andrea, Francisco. “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm 103. Disponible: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>

De igual forma, el artículo 69.6 de la referida Norma Fundamental, establece que el Senado es elegido por cuatro (4) años. Por su parte, en dicha normativa constitucional no se establecen límites respecto a la reelección parlamentaria.

En respecto a la reelección parlamentaria es común en la legislación comparada, permitiendo matices según las características propias de cada Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta generará beneficios sociales y económicos al Perú y sus conciudadanos, por lo siguiente:

1. Se promueve la gobernabilidad democrática, en tanto, la regulación actual limita la capacidad de los ciudadanos para evaluar el desempeño congresal, al prohibir la reelección de sus representantes y mantener el periodo de cinco años.
2. Al respecto, la propuesta brindará herramientas para fortalecer la democracia, en tanto, el ciudadano podrá tener un rol fiscalizador en la actuación parlamentaria, brindando incentivos para la permanente rendición de cuentas de sus representantes. La ciudadanía tendrá la capacidad de valorar y reiterar su confianza a los buenos congresistas y depurar a los que no hayan cumplido las expectativas de sus electores. Así, se fortalecerá la representatividad y legitimidad del Congreso, en tanto se renovará su confianza cada dos años y medio.
3. Una mayor legitimidad del Poder Legislativo, fortalecerá la seguridad jurídica de quienes postulan invertir en el país. Cada crisis legislativa ha conllevado a importantes perjuicios socioeconómicos derivados de la desconfianza del inversor en la estabilidad política nacional.
4. La reducción del periodo parlamentario, junto con la posibilidad de reelección, fomentará que los representantes parlamentarios cumplan con satisfacer las demandas de la población, comprometiéndose con las propuestas legislativas planteadas durante la campaña electoral.
5. Finalmente, promoverá la profesionalización de los representantes congresales, deseada y favorable para la gobernabilidad democrática, quienes podrán representar a sus electores a largo plazo, en la medida que, en su actividad diaria trabajen por representarlos efectivamente. De esta forma, se evitarán periodos largos de adecuación, donde se generan demoras en el ciclo legislativo por el desconocimiento de los congresistas y las comisiones.

En contraposición, el proyecto de reforma constitucional podría generar costos en la implementación del proceso electoral, cada dos años y medio, para elegir a los representantes parlamentarios, conforme al presupuesto asignado. Sin embargo, corresponde desestimar este cuestionamiento por lo siguiente:

- 1.- La propuesta de reforma constitucional fortalece el rol del ciudadano en la elección de sus representantes al Congreso de la República y le brinda herramientas para evaluar su desempeño a través del voto de reelección en un plazo más corto.
- 2.- Contribuye a revertir la crisis de representación, en tanto, brinda incentivos para que los representantes se encuentren efectivamente comprometidos con las demandas de los ciudadanos.
- 3.- Promueve la profesionalización de la política, en tanto, la experiencia de los parlamentarios reelectos, promoverá la calidad legislativa y en la toma de decisiones de la representación nacional.
- 4.- A largo plazo, las constantes crisis políticas han causado mayores costos, tanto económicos como sociales al Perú, incluyendo el cierre del congreso. Por tanto, fortalecer la representatividad y la democracia resulta claramente una prioridad y genera mayores beneficios socioeconómicos para el país que los presuntos costos de implementación.

Asimismo, debe evaluarse si la posibilidad de reelección puede generar incentivos perversos para la comisión de actos de corrupción. Al respecto, la voluntad o decisión de cometer este tipo de actos, constituye la valoración de que el beneficio obtenido supera al costo. En forma general, podemos observar que los posibles beneficios por cometer actos de corrupción desde la posición de Congresista de la República son económicos -no solo de enriquecimiento, sino también de recuperación de lo invertido en campaña- y de obras a cambio de favores en las circunscripciones donde se eligió al congresista, en contraposición con los costos legales y reputacionales que la comisión del delito acarrea.

Teniendo ello en consideración, es más probable que se cometa este tipo de irregularidades cuando quien ostenta el cargo toma conocimiento de que el tiempo designado tiene una fecha límite preestablecida. Tener un plazo finito implica un margen de acción acotado para cumplir los objetivos planteados, sean estos legales o no.

En ese sentido, contrario a la premisa planteada, es la no reelección lo que genera incentivos perversos para cometer actos de corrupción, pues el tiempo para obtener los beneficios esperados por el cargo político es finito. Asimismo, la posibilidad de ser reelegido conlleva a un beneficio adicional, que es continuar siendo congresista indefinidamente, requiriendo para ello un alto grado de percepción reputacional obtenido únicamente tras una buena labor en el cargo.

La posibilidad de perder estos beneficios agregados incrementará los costos de incurrir en actos de corrupción. El solo acto de no ser reelegido tras los dos años y medio, podría suponer un perjuicio reputacional irreparable ante la opinión pública. En consecuencia, se debe desestimar la posibilidad de que la reelección congresal cree mayores incentivos para ser corrupto que la imposibilidad de reelección.

Por todo lo expuesto, se concluye que la presente propuesta de reforma constitucional garantiza que los ciudadanos se sientan representados en el Congreso de la República, en la medida que incentiva que los parlamentarios de manera permanente rindan cuentas de la labor realizada y refuerza el control del ciudadano al mantener en el cargo a aquellos representantes que efectivamente han cumplido con representarlos efectivamente, los cuales, a su vez, se irán profesionalizando, aumentando la calidad de los proyectos legislativos propuestos. En ese sentido, el proyecto contribuye con el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad política nacional.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de reforma constitucional modifica el artículo 90 y 90-A de la Constitución Política del Perú. En virtud de este cambio, el periodo parlamentario se reducirá de cinco a dos años y medio, asimismo, se permitirá la reelección congresal inmedital.

Asimismo, modifica el artículo 47 del Reglamento del Congreso en lo referente a la al periodo congresal y la reelección.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **SEGUNDA POLÍTICA DEL ESTADO.** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.