

Proyecto de Ley N° 3187/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 169 -2018 -PR

Señor  
**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Congresistas de la República.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

# PROYECTO DE LEY

## REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA



# PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

## Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política de la República a fin de constituir un modelo bicameral en el Congreso de la República, conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

## Artículo 2°.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

**Artículo Único:** Modifícase el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, quedando redactado de la siguiente manera:

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

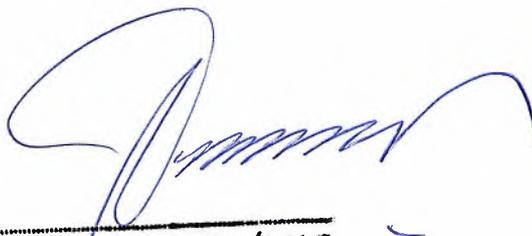
*El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes 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. **Los congresistas no pueden ser reelegidos de manera inmediata para un nuevo periodo."***

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los



  
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO  
Presidente de la República

  
CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO  
Presidente del Consejo de Ministros

# PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES

A la fecha, la Constitución Política del Perú no contiene una disposición expresa sobre la reelección de congresistas. En ese contexto, se interpreta que al no existir una prohibición normativa expresa, los congresistas pueden postular y eventualmente ser reelegidos por períodos sucesivos sin límite.

Al respecto, el Informe Temático N° 34/2015-2016 del Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República<sup>22</sup> señala que "(l)a reelección es autorizada constitucionalmente, ya sea por omisión cuando el texto constitucional no establece nada al respecto de lo cual se infiere que al no estar prohibida la reelección es permitida sin restricciones; o por disposición expresa cuando en el contenido de la constitución se autoriza la reelección y se precisan las condiciones y/o características que la facultan (Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, s.f.)".

Contribuye a esta interpretación lo señalado en el artículo 91 de la Constitución que tiene el siguiente texto:

"Artículo 91.- No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé."

En efecto, al analizar este artículo, se indica que en la medida que la citada norma no incorpora "el impedimento para los parlamentarios, se sobreentiende que está permitida su reelección"<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Elaborado por Himilce Estrada Mora, Especialista parlamentario, con fecha 5 de mayo de 2016. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/\\$FILE/22\\_INFTEM34\\_2015\\_2016\\_reelecci%C3%B3n\\_autoridades\\_elegidas\\_votaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf) (Visitado por última vez el 06 de agosto de 2018)

<sup>23</sup> BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Lima, Instituto Constitución y Sociedad, 1999, p. 441.



## 2. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Como parte del diagnóstico realizado, se ha podido verificar que, a la fecha, del grupo de autoridades de "elección popular directa y universal"<sup>24</sup> (Presidente de la República, Congresistas de la República, Gobernadores Regionales y Alcaldes), solo los Congresistas de la República pueden ser reelegidos inmediata e indefinidamente.

En lo que concierne al **Presidente de la República**, en el artículo 112 de la Constitución Política, se señala lo siguiente:

"Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones" (subrayado adicionado).

Asimismo, en lo relativo a los **Gobernadores Regionales**, el artículo 191 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

"Artículo 191.- (...) El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. (...)" (subrayado adicionado).

En la misma línea, en lo que corresponde a los **Alcaldes**, la Constitución Política, en el artículo 194, establece lo siguiente:

"Artículo 194.- (...) Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. (...)" (subrayado adicionado).

Con ello, en la actualidad, de acuerdo a la Constitución y a las leyes vigentes, el ordenamiento jurídico peruano ha migrado hacia la prohibición de la reelección de las altas autoridades elegidas como consecuencia del voto popular. Esta tendencia se inició con la modificación de la Constitución de 1993 con la cual se prohibió la reelección inmediata a la Presidencia de la República.

En el año 2015, los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú fueron modificados, en coherencia con el mandato constitucional establecido en el artículo 112 del mismo cuerpo normativo. La Ley N° 30305, referida a la no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes, tuvo como principal fundamento evitar la perpetuidad de un grupo de individuos en el poder. Esta medida se basó también en la lucha contra la corrupción y en reforzar los partidos políticos.

<sup>24</sup> En términos del literal a) del numeral 1 del artículo 4 de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

En el contexto de la limitación a la reelección inmediata del Presidente de la República y también en la prohibición establecida para el caso de los gobernadores regionales y alcaldes subyace un fundamento en común: el fortalecimiento de la democracia y la transparencia en los cargos de elección popular.

El Presidente de la República, los gobernadores regionales y los alcaldes, al igual que los Congresistas de la República, son autoridades elegidas por sufragio directo; sin embargo, tan solo en el caso de estos últimos, persiste la posibilidad que puedan ser reelegidos.

El ordenamiento jurídico peruano ha buscado optimizar bienes jurídicos tales como la democracia, la participación política, la transparencia de la Administración pública y la igualdad frente a aquella pretensión legítima que tiene todo ciudadano de poder tentar a un periodo sucesivo del cargo por el que fue elegido. Esta razonable ponderación debe ser aplicada integralmente a todas las autoridades elegidas mediante sufragio directo, en atención a los bienes jurídicos mencionados.

Desconocer lo previamente dicho supondría aceptar que hay escenarios donde la Constitución limita el derecho al sufragio pasivo de algunas autoridades (Presidente de la República, gobernadores regionales y alcaldes), mientras que respecto de otras no hay impedimento normativo alguno. Esto en desmedro del derecho a la igualdad que tiene toda persona y de los bienes jurídicos que se procuran proteger con esta medida.



Se evidencia de lo antes dicho, un tratamiento legislativo diferente sin una justificación propiamente objetiva. Todas las autoridades previamente mencionadas son elegidas por el pueblo de manera directa y responden a las mismas exigencias de transparencia y de desprendimiento de los cargos públicos para efectos de institucionalizar cada vez más la democracia en nuestro país.

De otro lado, cabe resaltar que la participación política de la ciudadanía no se circunscribe a la posibilidad de acceder a un cargo de representación popular, toda vez que se encuentra en los partidos políticos una forma organizada de velar por el correcto funcionamiento de las instituciones públicas del país o de los órganos deliberativos como es el Congreso de la República. Esto quiere decir, que el *expertise* de los congresistas no solo puede beneficiar al país desde el mismo cargo de elección popular, sino por el contrario, puede poner en práctica todos los conocimientos adquiridos a través de sus respectivos partidos políticos y la representación que el electorado les brinde a través de los escaños.

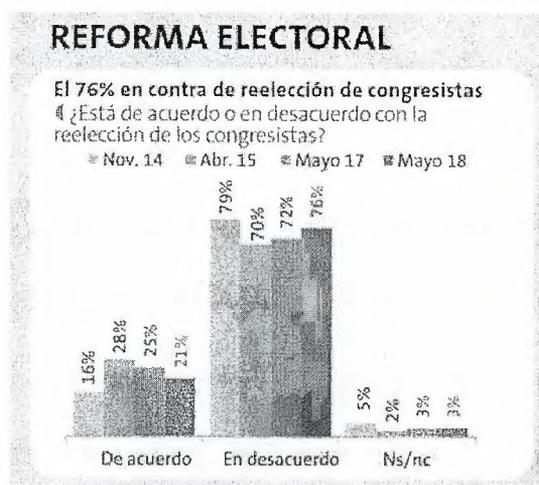
Por consiguiente, la omisión constitucional sobre la reelección de los congresistas resulta contradictoria y rompe el esquema previsto para las demás autoridades de "elección popular directa y universal".

En ese sentido, a nivel constitucional y sobre autoridades democráticamente elegidas de alcance nacional, existe una restricción a la reelección inmediata.

Al respecto, sobre la función congresal, sobre la base del derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política del Perú, es necesario que la no reelección se aplique también para los Congresistas de la República.

Este aspecto de trato diferenciado es percibido por la población, la misma que en las encuestas mayoritariamente está en contra de la reelección de congresistas.

Así, en una encuesta de mayo de 2018, el 76% de peruanos manifestaba su desacuerdo con la reelección de congresistas<sup>25</sup>. Similares porcentajes se vienen manteniendo en los últimos años, conforme se expresa en el gráfico que se consigna a continuación:



Adicionalmente, los proyectos de ley presentados por algunos congresistas que proponían la no reelección de congresistas, no prosperaron, pese a que ya existía opiniones de diversos sectores a favor de dichos proyectos.

Así, en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1507/2016-CR se cita el Informe 141-20127-JUS/GA, elaborado por el Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que señala lo siguiente: “La reelección consecutiva trae diversas desventajas generales, tales como: a) el enquistamiento nocivo de las élites en el poder, y b) se impide la renovación de élites de las organizaciones políticas”. (...) “La posibilidad de reelección indefinida genera la distracción en el ejercicio de la labor de congresista, ya que dirige tiempo y recursos para aquel fin en lugar de

<sup>25</sup> Ficha técnica: Encuestadora: Datum Internacional S. A.  
Financiamiento de estudio: Empresa Editora El Comercio (Perú 21 y Gestión).  
Población objetivo: Hombres y mujeres de 18 a 70 años de todos los niveles socioeconómicos (zonas urbana y rural).  
Ámbito: Nivel nacional.  
Tamaño de la muestra: 1,200 encuestas efectivas.  
Margen de error: +/- 2.8%.  
Nivel de confianza: 95%.  
Fecha de realización: Del 5 al 9 de mayo de 2018.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
OFICINA GENERAL DE ASesoría JURÍDICA  
M. Larrea

cumplir apropiadamente con la función de representación, de fiscalización o legislativa”.

Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones también expresó su conformidad con el proyecto de ley que limita la reelección, en el Informe 078-2017-GAP/JNE. En igual sentido se pronunció el Colegio de Abogados de Lima mediante el Oficio 536-2017-DCC/CAL.

Conforme al Informe Temático 34/2015-2016<sup>26</sup> del 5 de mayo de 2016, denominado “Reelección de autoridades elegidas por votación popular en países de América Latina, Estados Unidos y Francia”, respecto de la reelección de congresistas, se indica lo siguiente:

Reelección de congresistas por periodo parlamentario (1990-2016)

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 (Periodos desde 1990 hasta 2016). Asociación Civil Transparencia (último periodo 2016-2021).

Elaboración: Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República.

Los porcentajes de congresistas reelegidos a lo largo de estos últimos períodos, si bien ha ido decreciendo, no es poco significativa, considerando por ejemplo para el presente período que se reeligieron 35 de 130 congresistas que integran el Congreso de la República.

En este escenario, se propone la prohibición de reelección inmediata de congresistas a fin de priorizar la renovación de los representantes de los departamentos del país, y la renovación política que considere demandar la ciudadanía. En aras de promover que el Senado esté conformado por representantes de mayor experiencia política, la norma permite que diputados puedan postular al Senado y ocupar dicho cargo parlamentario por un periodo adicional. La posibilidad de Senadores postulando a la Cámara de Diputados, sin embargo, no está permitida porque se presume que el Senado es la consagración de la carrera política parlamentaria. En ese sentido, luego de un receso, un ex senador solo puede volver a postular al Congreso al mismo cargo.

En lo que respecta a la legislación comparada, en un estudio del parlamento mexicano entre los años 1985 y 2015, se corroboró que, al resquebrajarse la figura de la reelección, los diputados se convirtieron en iniciadores cada vez más proactivos. A decir de este autor “la competitividad agrega un componente de

<sup>26</sup> Elaborado por Himilce Estrada Mora, Especialista parlamentario, con fecha 5 de mayo de 2016. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/\\$FILE/22\\_INFTEM34\\_2015\\_2016\\_reelecci%C3%B3n\\_autoridades\\_elegidas\\_votaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf) (Visitado por última vez el 06 de agosto de 2018)



incertidumbre a los futuros políticos de los congresistas activando sus intenciones por cultivar un voto personal entre sus electores y dentro de sus partidos a través del trabajo legislativo". Asimismo, detalla "al surgir una mayor cantidad de actores relevantes en el sistema, los diputados se vieron motivados a diversificar sus portafolios y atender con sus iniciativas las demandas de una creciente cantidad de intereses en posibilidad de definir sus destinos en la política"<sup>27</sup>.

Sin duda los apuntes se condicen con un escenario favorable de labor política al prescindir de la reelección, a su parecer: "A diferencia de la actitud introvertida y partidocéntrica que garantizó la continuidad política de los legisladores durante el periodo hegemónico, a partir de la aceleración democrática, los diputados (particularmente de oposición) comenzaron a formular iniciativas para posicionarse dentro de sus partidos y ante electorados prospectivos sin descuidar las demandas simultáneas de actores clave en la definición de sus futuros en la política desplegando modelos subrogatorios y anticipatorios de la representación"<sup>28</sup>.

Adicionalmente, "La doctrina comparada y especialmente la bibliografía norteamericana ha sistematizado el tratamiento de este problema en las últimas décadas, donde estos factores o ventajas que favorecen exclusivamente al candidato que se presenta a la reelección se han denominado genéricamente "Efecto de Incumbencia". En términos simples, este efecto permite explicar por qué el "incumbente", aquel parlamentario que busca la reelección, tiene mayores probabilidades de ganar la competencia electoral, siendo muy difícil que sea vencido por un "desafiante"<sup>29</sup>.

Finalmente, se señala que "es evidente que las reformas reeleccionistas no amplían los derechos del ciudadano elector, sino que amplía y da posibilidades a quienes ocupan unos cargos de extender el periodo de sus funciones y conservar el poder y los beneficios que de ellos se deriva"<sup>30</sup>.

En suma, el derecho a la igualdad, el objetivo de reforzar el funcionamiento de las organizaciones políticas, el evitar favorecimientos indebidos al denominado "incumbente", así como el hecho de que la posibilidad de reelección no garantiza una mayor protección de los derechos ciudadanos son los principales argumentos a favor de la prohibición de reelección inmediata de los congresistas.

## ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que la materia regulada en la presente ley no implica la implementación de acciones o medidas adicionales a las ya previstas en la legislación, ni modifican el

<sup>27</sup> BÁRCENA JUAREZ, Sergio Arturo. Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015 en Política y Gobierno, Volumen XXIV, Número 1, I semestre 2017, p. 72 y s.

<sup>28</sup> Ídem, p. 73.

<sup>29</sup> Beytía R., José Miguel y Vergara M., Eugenio José. Reelección Parlamentaria. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público. Santiago 2011.

<sup>30</sup> Arenas G., Juan Carlos y Valencia A, Germán Darío. Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina, 2009. Perfil de Coyuntura Económica N° 13, agosto 2009. Pág. 93.



presupuesto asignado al Congreso de la República. Por el contrario, los beneficios de esta medida, considerando el impacto social son favorables, porque logra conectar el sentir o clamor ciudadano por la no reelección de congresistas, así como equiparar el trato para las autoridades de "elección popular directa y universal".

### **IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

El proyecto de ley de reforma constitucional modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

