Proyecto de Ley N° 4197/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ALVA PRIETO MARÍA DEL CARMEN

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres" "Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 FEB. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:48 pm

"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA VACANCIA DE LOS CONGRESISTAS POR RETIRO DEL PARTIDO POR EL QUE FUE ELEGIDO"

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa de la Congresista **MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO,** en uso de las facultades de iniciativa legislativa previsto en el numeral 1) del artículo 102° y del artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en literal c) del artículo 22°, y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA VACANCIA DE LOS CONGRESISTAS POR RETIRO DEL PARTIDO POR EL QUE FUE ELEGIDO

Artículo 1º.- Modificación del primer párrafo del artículo 95° de la Constitución Política del Perú

Se modifica el primer párrafo del artículo 95º, en los siguientes términos.

> *Artículo 95º.- El mandato legislativo es irrenunciable.* ***El cargo de congresista vaca por muerte, incapacidad física o mental permanente que impida el ejercicio de sus funciones, o que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comision de delito doloso, por dejar de pertenecer al partido o alianza de partidos que lo llevó en su lista al Congreso, por inhabilitación superior al saldo del periodo***

parlamentario o destitución en aplicación a lo que establece el artículo 100º de la Constitución.

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura."

ARTÍCULO 2°.- Modificaciones reglamentarias y legislativas complementarias

Se modifica el Reglamento del Congreso de la República, la ley de Organizaciones Políticas y la ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en cuanto les alcance la presente ley de reforma constitucional, y se dejan sin efecto las disposiciones que se le opongan.

Lima, 14 de enero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/02/2023 15:40:18-0500

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTINEZ TALAVERA Pedro Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2023 15:19:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/02/2023 18:57:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/02/2023 10:19:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/02/2023 09:19:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 07/02/2023 10:47:38-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/02/2023 09:19:58-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4197/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA VACANCIA DE LOS CONGRESISTAS POR RETIRO DEL PARTIDO POR EL QUE FUE ELEGIDO"

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

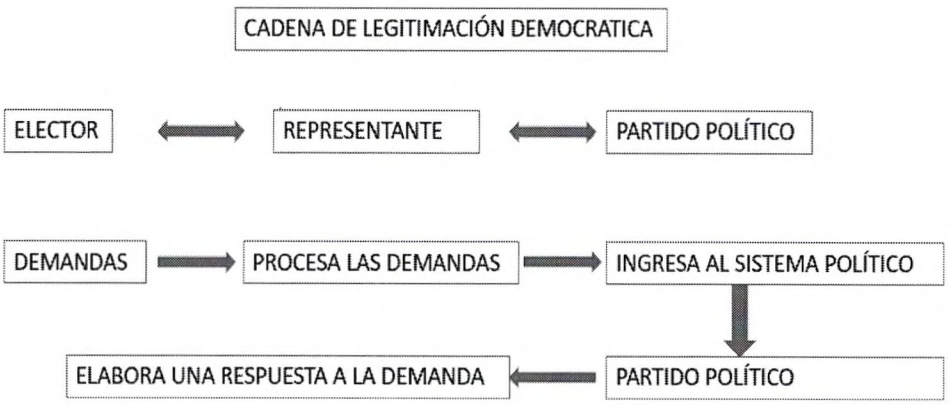
La presente iniciativa de reforma constitucional propone modificar el artículo 95° de la Constitución Política, en el extremo que se incorpore una excepción a la irrenunciabilidad en el cargo de congresista. Cabe señalar que, posteriormente a la aprobación de dicha reforma constitucional, se tendrán que aprobar, otras disposiciones reglamentarias y legales.

Nuestra iniciativa de reforma constitucional tiene por finalidad el fortalecimiento del sistema de partidos políticos en sede parlamentaria.

Cabe señalar que solo en el primer año del Legislativo (agosto 2022) hubo 37 renuncias y se crearon 4 nuevas bancadas. Perú Libre fue la organización política que más se fraccionó en estos primeros 12 meses. De los 37 congresistas con que inició su gestión, 21 se alejaron para formar sus propias bancadas o incorporarse a otras como Podemos Perú. Fuerza Popular es la única que ha mantenido su estructura y pasó a ser, de entre las minorías, la mayor fuerza parlamentaria.

Antecedentes

Se puede perfilar el concepto de Transfuguismo como aquella forma de comportamiento de una persona, elegida democráticamente por la ciudadanía en calidad de representante, que luego abandona la formación política en cuya lista concurrió para pasar a otra, por razones de diversa índole[1].



[1] Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española - Vigésima Primera Edición. CONCEPTO DE TRÁNSFUGA. - 1.- Persona que huye de una parte a otra. 2.- Persona que pasa de un partido a otro

Esta relación, "elector – representante – partido", se representa a través de la "cadena de legitimación democrática", en donde los partidos políticos adquieren un rol protagónico, articulando la relación entre el elector y su representante, formando un círculo de retroalimentación permanente. El elector formulando demandas en forma permanente y compleja (in-puts); el representante recibiendo y procesando las demandas, a través de su partido político; y éste articulando las respuestas a las incesantes demandas (out-puts). Si el representante se retira del partido político, no tiene razón de permanecer ni justificar su existencia, ya no es más enlace entre las demandas y las respuestas, en él no se individualiza el cargo, existe como tal en su condición de miembro del partido político-

Lo que nos dice la Doctrina Constitucional

Esta anomalía, nos referirnos a la apropiación del cargo político, se debe en parte a que nuestro ordenamiento constitucional obedece a un esquema de tipo representativo heredado de la Revolución Francesa, que difícilmente responde a las circunstancias actuales. En virtud de esta teoría, el representante tiene un mandato nacional, no representa a sus electores sino a toda la Nación, tiene un mandato general y libre, no sujeto a instrucciones, ni controles por parte de nadie, un mandato no responsable, con excepción de no ser sancionado mediante la no elección en el proceso eleccionario siguiente.

En suma, la doctrina del mandato representativo se elaboró en un momento en que todavía no se habían institucionalizado los partidos políticos. Por lo que no existe una relación directa entre el electorado y su supuesto representante. De allí la necesidad de destacar el rol fundamental de los partidos políticos, en donde reposa la exigencia ciudadana frente a sus representantes, en virtud del cual el representante llega al cargo por su registro en un partido político en base a su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. El cargo no se ejerce en forma individual, la elección se realiza a través de los partidos políticos, como foro que articula la pluralidad de demandas, así se señala:

> *"el sistema representativo democrático, a diferencia del liberal, rechaza que alguien decida, al margen de la vida de los ciudadanos, lo que considera mejor para la comunidad. (...) Por este motivo, salvando las distancias se puede señalar que la representación democrática se asemeja más a la estamental que a la liberal, pues, como aquella, pretende que en el órgano representativo estén representados los sectores sociales, ya, a*

semejanza de la estamental se dirige a la pluralidad de demandas articuladas hoy por las formaciones políticas"[2]

La doctrina contemporánea se refiere al carácter representativo del sistema como un derecho fundamental, habiéndose elevado a dicho rango jurídico y siendo evaluado como un derecho estandarizado en el sistema democrático. Se sostiene que el derecho de representación adquiere categoría de derecho fundamental, en tanto protege la potestad del individuo de participar en asuntos políticos por medio de la representación, ella no se agota en el acto electoral, el derecho confiere a los ciudadanos en titulares de los cargos representativos. La representación política se "funcionaliza" así en derechos a la libertad, a la igualdad y al pluralismo político. La primera porque permite elegir en forma libre al candidato de tu preferencia; a la igualdad, ya que se entiende que todos somos igualmente representados; y finalmente el pluralismo político, como la garantía que existan diferentes modos de entender y de organizar el poder político. Con el rango de derecho fundamental, este derecho se convierte en un derecho indisponible por el legislador, le alcanzan así las inmunidades propias de su carácter de derecho fundamental.

Hoy la supuesta relación representativa, se ha dividido en dos: *"representante-partido"* y *"representante-elector"*; siendo la primera la relación auténtica, por los fundamentos antes esgrimidos. Cada vez que los partidos políticos concurren a la ciudadanía con el programa de elecciones; y para cuya puesta en práctica piden el voto popular, ello es un auténtico compromiso o contrato con el electorado. Esa relación, por la cual la ciudadanía confía en el partido y por consiguiente, en su candidato, se constituye en un derecho fundamental, en razón a que amparados en dicha decisión, expresada en el acto del sufragio, el ciudadano deposita su fe en el cumplimiento del programa y en las promesas de los candidatos para gobernarlo en el ámbito que alcanza a su cargo de representación.

Sin embargo, lo que ocurre es que, una vez ganado el cargo público, el programa se descarta y el candidato elegido se irroga el derecho de interpretar, aplicar o modificar el programa, conforme a sus intereses, soslayando su condición de ente representativo de las invariables demandas de la sociedad y encargado de llevar las respuestas a ellas a través de su partido político[3].

---

[2] La Representación Política como Derecho Fundamental – Miguel Ángel Presno Linera. Página 1.

[3] Transfugismo y Crisis Post Electoral – Cesar Delgado Guembes – "Bien entendidos los partidos políticos deben ser asociaciones para conseguir el bien de la comunidad. (...) La ventaja principal de contar con partidos políticos es la facilidad de difundir la preocupación por la comunidad en la propia comunidad. Esto quiere decir que los partidos políticos deben concebirse como una agencia de interés público y comunitario".

> *"Si la cadena de legitimación democrática del sistema representativo de la que se hablaba antes, se inicia con los representantes, es evidente que no termina ahí y que la elección no es un fin en sí mismo, sino el presupuesto que pone en marcha una correa de transmisión de voluntades, entre electores y elegidos, permitiendo la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas esenciales para la comunidad"*[4]

Lamentablemente, esta desarticulación entre la voluntad del pueblo soberano y la de sus representantes, se pone de manifiesto en el hecho de que muchos congresistas y otros cargos de representación política, anteponen sus intereses personales a los de sus representantes y a los de su organización política, como ha ocurrido en nuestro país.

En ese orden de ideas, Cesar Landa sostiene lo siguiente:

> *"En este sentido se puede señalar el carácter bidimensional del transfugismo, en la medida que afecta directamente a la soberanía popular y a los partidos políticos. Con lo cual, el transfugismo propiamente dicho pone de manifiesto la desarticulación de los intereses de los representados – el pueblo – con la actuación de sus representantes (...)"*[5]

Por todas estas consideraciones que afectan en forma directa el tema de la representación política, resulta necesario modificar la Constitución, el Reglamento del Congreso y otras leyes conexas sobre el particular; a fin de instaurar la vacancia del cargo por el retiro del partido político que se puedan dar en diferentes niveles de los cargos de representación.

De otro lado, se señala que la interpretación de la Constitución Política del Perú, y las normas que contiene no pueden analizarse en forma aislada sino en su totalidad, así no se podría reducir el tema del retiro del partido político únicamente a la prohibición del mandato imperativo o al respeto de derechos constitucionales, como el derecho de asociación o de libertad ideológica. La interpretación sistemática e integradora de los preceptos constitucionales obliga a un análisis de los derechos antes citados en concordancia con el sistema de partidos políticos, como eje de la democracia constitucional y la naturaleza representativa del parlamento, que se concreta en el fundamento del sistema electoral, la ética y el compromiso de responder ante la ciudadanía.

---

[4] Ob. Cit.

[5] Anuario de Derecho Parlamentario – Edición 13 – Cortes Anuarios de Derecho Parlamentario. Cesar Landa Arroyo – Profesor de Derecho Constitucional Universidad Católica del Perú – Notas sobre el Transfugismo Parlamentario Peruano.

En otras palabras, la interpretación constitucional concurrente no supedita ni extingue un derecho sobre otro, sino que busca la coexistencia que permite a cada uno ser realizado sin lesionar el ejercicio de otros derechos.

El retiro de un partido político tiene factores que afectan el sistema democrático, el sistema de representación y el sistema de partidos políticos. Los derechos constitucionales no son inmutables, incluso el mandato imperativo como un rasgo de autonomía e independencia del parlamentario, desde una perspectiva democrática, se puede concluir en la existencia de una suerte de "presunción iuris tantum" de representatividad a favor del congresista; y no "presunción iuris et de iure", en la que no se admita prueba en contrario, principalmente cuando se observan signos externos que revelan la ruptura de la relación "representante-representado", que se materializa con la salida de un partido político.

Entonces, lo que se sanciona es el menoscabo de la relación con el elector. Poniendo en cuestión el derecho constitucional contenido en el artículo 35° de la Constitución, sobre participación política de los ciudadanos; y el artículo 176° relativo a los fines del sistema electoral cuya finalidad reza, es asegurar que las votaciones traduzcan la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.
Así el cambio de agrupación trastoca la composición de fuerzas en el parlamento, y otros organismos representativos, la necesaria relación entre votación ciudadana, resultados electorales, representación y gobernabilidad. Subsistiendo así un permanente compromiso o contrato con el electorado.

Fundamento de la Declaración de Vacancia del cargo de Congresista

La lógica de la propuesta de reforma constitucional apunta a establecer una causal de vacancia al cargo de elección popular, desde una perspectiva de preservación del sistema electoral y con ello de respecto a la voluntad popular. La óptica de la propuesta de reforma constitucional no refleja un espíritu sancionador, sino que el mismo es presentado como una consecuencia "lógica – jurídico – política", que se expresa en haber llegado al cargo por elección popular formando parte de un partido político; producido el retiro de la agrupación política; se produce la consecuencia jurídico-político, la vacancia del cargo.

En este contexto, no cabe renuncia ni aceptación de la misma, el titular del mandato no es dueño del encargo ciudadano, ni titular ni propietario del cargo que se le confirió; es un mandatario temporal. Si se retira del partido, la consecuencia natural es el retiro del cargo, la vacancia opera de "pleno derecho". Las causales de vacancia aluden a situaciones inobjetables jurídicamente, específicamente a la imposibilidad de cumplir el mandato. Así,

resulta imposible cumplir un mandato para el que ha perdido un requisito esencial, esto es, pertenecer a un partido político.

En esta línea argumentativa, una consideración adicional que incide en la legitimidad constitucional de abandono voluntario del grupo político como causal de pérdida del escaño, la constituye la propia estructura electoral. Así la representación democrática deriva de la elección, los votos de los ciudadanos se otorgan a los ciudadanos en tanto que son candidaturas presentadas por los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales – la condición de representante se conecta así a un proceso electoral concreto – por lo que tras el abandono voluntario del cargo desaparece la voluntad política por ella articulada, lo que acarrea como consecuencia en la pérdida del escaño, dejando abierta la posibilidad que asuma el cargo de representación al siguiente en la lista de la misma sigla política. El cargo político no se puede desconectar de su adscripción electoral, la relevancia jurídica y política del retiro significa la vacancia del mismo.

Aspectos a ser considerados en el reglamento del Congreso y normas legales complementarias

Si bien la propuesta de reforma constitucional que trae el dictamen hace referencia a la causal de vacancia de quien ejerciendo un cargo de elección popular se retira del partido político por el que fue electo; resulta necesaria la referencia a las formas o modalidades del retiro del partido político, las mismas que serán consideradas en la ley que establecerá el procedimiento, excepciones y consecuencias derivadas de la declaración de la vacancia.

De lo tratado a nivel de la legislación comparada al igual de la diferenciación que fluye del debate se identifica la existencia de dos tipos de retiro de un partido y su traslado o no a otro, en base a las razones que originan el distanciamiento de la lista política que lo llevó al cargo, así podemos establecer la existencia de un "retiro del partido inocuo o legítimo" y de un "retiro del partido pernicioso o ilegítimo".

La referencia a la clasificación se realiza con una finalidad de ilustrar el tema, toda vez, que queda clara la necesidad de una reforma constitucional y de una legislación complementaria que considere las diferentes modalidades de vacancia por retiro del partido que lo llevó al poder, que en su momento serán consideradas en la ley.

II.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El beneficio de la presente norma es el fortalecimiento institucional de los Partidos Políticos y con él, el de la institucionalidad democrática indispensable en todo auténtico Estado de Derecho. Protegerá, asimismo, en forma

permanente la voluntad del elector expresada en las urnas. Y contribuirá, también, a mejorar la imagen de las instituciones y a recuperar la confianza de la ciudadanía en sus representantes, lo que a su vez fortalecerá la estabilidad política y la gobernabilidad.

La implementación y aplicación de la presente norma no supone gasto alguno.

III.- INCIDENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

El principal efecto de la aprobación y posterior vigencia de esta iniciativa legislativa sobre nuestra legislación nacional es la modificación del artículo 95° de la Constitución Política del Perú, que propone la incorporación de la figura de la vacancia del cargo por retiro del partido político en nuestra carta constitucional, dejando constancia que las modificaciones legislativas correspondientes al bloque constitucional sobre la materia, se establecerán en las modificaciones reglamentarias y legislativas.

El principal efecto de la aprobación y posterior vigencia de esta iniciativa sobre nuestra legislación nacional será la de fortalecer el sistema de partidos, su consolidación institucional en el Parlamento y otras instancias de representación popular, así como de la relación Partido-Representante-Elector.