

CONGRESO DE LA REPUBLICA

DIGITALIZADO  
J. ROMERO  
Área de Digitalización y Reproducción de Documentos

### PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA LA RENOVACIÓN PARCIAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Los Congresistas de la República que suscriben, en uso de la facultad de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 y 206 de la Constitución Política y los artículos 22, inciso c), y 37 in fine del Reglamento del Congreso de la República; y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 75 y 76, ordinal 2), del citado Reglamento, proponen el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional siguiente:

#### EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo Único.- Modificase el artículo 90 de la Constitución Política del Estado con el siguiente texto:

“El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.

El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. **Se renueva por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley. Dicha ley establece la forma de renovación a mitad del mandato presidencial.** Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

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

*[Signature]*  
AURELIO PASTOR VALDIVIESO  
PRESIDENTE  
Célula Parlamentaria  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



*[Signature]*  
MARIA BELTRAZIA BALLE

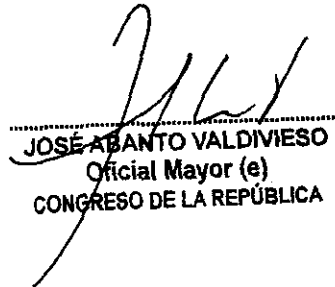
*[Signature]*  
PASTOR  
*[Signature]*  
ANIBAL HUERTA

*[Signature]*  
CRESPO  
*[Signature]*  
CENZANO

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 22 de Septiembre del 2008

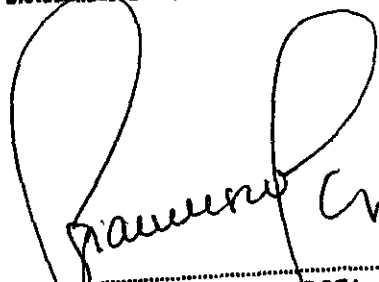
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2904. Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Constitución y Reglamento

  
.....  
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO  
Oficial Mayor (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima 03 de 11 del 2002

De conformidad con el inciso c) del Artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República, y según lo acordado por la Comisión Dictaminadora: ARCHIVAR.



.....  
GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

\*

La renovación parcial del Parlamento, por mitades o por tercios, tiene ventajas y desventajas. Su ventaja principal es que permite al electorado evaluar, en breves intervalos de tiempo, el desenvolvimiento de la representación parlamentaria, premiando (o, en su defecto, castigando) a quienes, individual o colectivamente, la curul no los ha vuelto insensibles ante las demandas para cuyo patrocinio fueron elegidos.

Por ello, se trata de un mecanismo de oxigenación del Parlamento que contribuye con el fortalecimiento del sistema democrático, pues permite que los errores en la elección de un congresista, o de la alianza o partido que lo patrocina, puedan ser corregidos en forma breve por el electorado. Tanto por quienes erraron con el voto otorgado, como por quienes no lo hicieron, pero que al igual que los primeros, sufren de sus dislates.

También contribuye con la gobernabilidad del país, pues los problemas de legitimidad de ejercicio que se generan a partir del mal desempeño del cargo por un parlamentario, o un grupo de ellos, afectan de manera intensa al Parlamento. Esperar la culminación de un mandato legislativo de 5 años para evaluar el desempeño de congresistas y partidos, conspira contra esta institución basilar del Estado democrático de derecho. No porque ponga en cuestión su legitimidad de origen, habida cuenta de su elección directa por el pueblo, sino porque no le permite subsanar en plazos razonables los déficit de legitimidad de ejercicio.

\*\*

De ahí que la renovación parcial del Parlamento no sea una institución desconocida para el Derecho Constitucional comparado. En la América *latina*, por ejemplo, ésta está contemplada en 2 países importantes, como es el caso de Argentina y Brasil.

En el primero de ellos, Argentina, su Constitución establece que la Cámara de Diputados, que se elige por un periodo de 4 años, se renueva por mitades, cada 2 años (art. 50). Y su senado, que es elegido por un lapso de 6 años, hace lo propio por tercios, cada 2 años (art. 56).





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En Brasil, la renovación parcial se ha previsto para la Cámara de Senadores. Su artículo 46 declara que "El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario". Y que "cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores, con un mandato de ocho años", siendo "La representación de cada Estado y del Distrito Federal (...) renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente".

En Europa, también ese es el caso de Francia, un país que cuenta con una forma de gobierno semi-presidencial. El artículo 25 de su Constitución, de 1958 y con sucesivas reformas, establecía que "Una ley orgánica fijará la duración de los poderes de cada asamblea, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad. También fijará el modo de elección de las personas llamadas a cubrir las vacantes de diputados y de senadores hasta la renovación parcial o total de la asamblea a la que pertenecían".

\*\*\*

Por cierto, la renovación por mitades del Congreso no es ajena a la historia constitucional peruana. Ha estado contemplada en una serie de constituciones, logrando tener una vigencia que sobrepasa los cien años. Como tal, aparece en la Constitución de 1823, cuyo artículo 55 prescribía: "Se renovará el Congreso por mitad cada dos años; de modo que cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez la suerte los diputados que cesaren".

También se contempló en la Constitución de 1826, la llamada "Constitución vitalicia". Su artículo 44, en efecto, establecería que "La Cámara de los Tribunos se renovará, por mitad, cada dos años, y su duración será de cuatro. En la primera legislatura la mitad que salga a los dos años, será por suerte". Igual fórmula se consagrará en relación a la Cámara de Senadores. El artículo 48 prescribiría que "La duración de los miembros del Senado será de ocho años, y por mitad se renovará cada cuatro años, debiendo salir por suerte la primera mitad de la primera legislatura".





La Constitución de 1828, "la madre de todas nuestras constituciones"<sup>1</sup>, volvería a insistir en la renovación parcial del Congreso. En relación a la Cámara de Diputados, dispondría la renovación por mitad, cada dos años (art. 23). Y en lo que concierne a la Cámara de Senadores, establecería que éste se renueve por "tercias partes de dos en dos años" (art. 33).

Similares fórmulas de renovación parlamentaria contendrían las subsiguientes leyes fundamentales, incluida la de 1860, que estableció la duración del mandato legislativo en 6 años, y la renovación cada dos. Lo que, en definitiva, evidencia que la renovación parcial del Congreso siempre constituyó un dato común de casi todas nuestras constituciones del siglo XIX, la que sólo se abandonó con la primera Constitución del siglo XX, la denominada "Constitución de Leguía" (1920)<sup>2</sup>.

¿Cuáles fueron las razones para hacer a un lado toda una tradición centenaria? Algunas experiencias habidas durante la larga vigencia de la Constitución de 1860. Por ejemplo, Pareja Paz Soldan recuerda que al asumir el gobierno Billinghurst, en 1912, éste se encontró frente a un Parlamento hostil y contrario a él, que no le permitía gobernar. "Esa situación sólo podía resolverse por la caída del Gobierno o por la disolución del Congreso. Billinghurst intentó lo primero, pero la oposición se adelantó y lo depuso el 4 de febrero de 1914. A pesar de sus buenas intenciones Billinghurst no pudo realizar nada de provecho en esos dos años, agotado por su lucha con el Parlamento"<sup>3</sup>.

Al parecer, no era raro que "Al iniciar su Gobierno, el nuevo Jefe del Estado se encontra(ra) con una mayoría parlamentaria, herencia del régimen anterior, indiferente u hostil. En esas condiciones tenía un interés vital y sustancial –para consolidarse y asegurar una mayoría amiga en el Congreso- de intervenir en las elecciones del siguiente tercio parlamentario. En tanto los dos primeros años habían transcurrido en medio de gran agitación política"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Manuel Vicente Villarán, "La constitución de 1828", en *Páginas Escogidas*, P.L. Villanueva, Lima 1962, pág. 45.

<sup>2</sup> En el siglo XX, la original Constitución de 1933 estableció la renovación por tercios del Senado, cada 2 años. Posteriormente, dicho artículo 93 sería modificado por el artículo 2 de la Ley 9178, mediante el cual se estableció su renovación integral, culminado el mandato de 6 años, entre tanto se organizaba el Senado Funcional.

<sup>3</sup> José Pareja Paz Soldan, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Eddili, Lima 1989 (¿?), t. 1, pág. 414.

<sup>4</sup> José Pareja Paz Soldan, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Eddili, Lima 1989 (¿?), t. 1, pág. 414.





De similar impresión era Manuel Vicente Villarán. Éste, haciendo un recuento de la principal desventaja de la renovación parcial del Parlamento, afirmaría: "El mayor daño que de allí se derivó fue la irresistible tentación con que se provocó a los presidentes a intervenir en las elecciones de representantes. Un tercio adicto podía darles mayoría en las Cámaras si carecían de ella, y un tercio enemigo, destruir la mayoría alcanzada. El legítimo interés de gobernar de acuerdo con una mayoría parlamentaria favorecía el vicio de las candidaturas oficiales (...). Repetimos que para conjurar el peligro de la lucha crónica entre los dos principales poderes del Estado, el predominio de un partido en uno y del partido adverso en el otro, conviene asegurar el sincronismo de las elecciones presidencial y congresional"<sup>5</sup>.

Por ello, en opinión de Pareja Paz Soldán, "En la oportunidad de la elección presidencial, el Presidente electo recibe un mandato para seguir una orientación determinada y cumplir con su programa específico. Para realizarlos necesita contar con su propia mayoría en el Congreso que responda a iguales tendencias políticas. Por eso es imperioso que cuente con un Parlamento surgido en el mismo acto electoral y que responda a iguales corrientes de opinión"<sup>6</sup>.

A la luz de estos precedentes, no es casual que en el pasado próximo muchos publicistas hayan considerado como una feliz superación la renovación parcial por la renovación total del Parlamento.<sup>7</sup>

\*\*\*\*

¿Qué tan válidas son, en el siglo XXI, tales consideraciones?

---

<sup>5</sup> *Exposición de Motivos del Ante-proyecto de Constitución del Estado*, Imprenta Torres Aguirre, Lima 1931, pág. 12.

<sup>6</sup> José Pareja Paz Soldán, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Eddili, Lima 1989 (¿?), t. 1, pág. 414. Años antes, Manuel Vicente Villarán, el gran constitucionalista peruano de finales del siglo XIX y principios del XX, sostendría, circunscribiendo su opinión a la Cámara de Diputados, que renovarla por fracciones, "es privar al electorado de la oportunidad, que periódicamente debe dársele, para que en gran comicio nacional dirima las contiendas entre los partidos, sus programas y sus hombres, para que les conceda o les retire su confianza y para que, apreciando en su conjunto la situación del país, apruebe o modifique el rumbo general de la política (...)". [Exposición de Motivos del Ante-proyecto de Constitución del Estado, Imprenta Torres Aguirre, Lima 1931, pág. 11].

<sup>7</sup> Cf. Valentín Paniagua Corazao (*Constitución, democracia y autocracia*, UNAM, México 2004, pág. 183) para quien el ensayo durante más de cien años de renovación parcial del Parlamento dejó "deplorables resultados".





El argumento según el cual la renovación parcial del Parlamento limita que el nuevo gobierno pueda asegurar o contar con una mayoría parlamentaria es bastante relativo. En abstracto, efectivamente, si el Presidente hubiese obtenido una votación del 50% e igual votación para el Parlamento, y a esa elección le hubiera correspondido un sistema de renovación por mitades, tal mayoría afectaría únicamente a la mitad parlamentaria renovable, esto es, de 60 congresistas (la mitad de 120), sólo podría contar con 30 representantes.

Pero una situación así sólo podría presentarse en relación a un Presidente que, en el pasado periodo legislativo, no haya tenido ninguna representación parlamentaria. No sería nunca la misma situación en la que se encuentre si, contando con representación anterior, por los méritos de ésta última en el trabajo parlamentario, tras la renovación parcial, el electorado le otorga una mayoría como la sugerida, en cuyo caso el número de representantes en el Parlamento sería notablemente superior.

Lo que significa que, en sí mismo considerado, la renovación por mitades no es ningún obstáculo para que el nuevo gobierno pueda asegurar una mayoría parlamentaria propia. Ella dependerá de la calidad del trabajo desplegado, de la calidad de representantes que logre introducir en el Parlamento y de la fortaleza del partido o alianza política que lo sustenta. Y es que en una democracia sustentada en partidos o alianzas políticas fuertes y estables, como es la propia del Estado democrático de derecho, sus instituciones no pueden ser construidas en base a experiencias de excepción, sino conforme al ideal que se persigue alcanzar con los esfuerzos de ingeniería constitucional.

Por ello, lejos de constituir un problema o desventaja el hecho de que la renovación parcial fortalezca "a los partidos tradicionales, cuya estructura les ayuda a conservar una significativa bancada durante sucesivos parlamentos", bloqueando "el surgimiento de nuevos partidos"<sup>8</sup>, ésta constituye una de sus virtudes: No sólo propende a que el Gobierno sea dirigido por una clase política responsable y conocedora de los problemas nacionales, sino también fortalece a la oposición democrática, al comprometer a ésta última permanentemente en el mantenimiento de la gobernabilidad del país.

---

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, Pedro Planas, *Rescate de la Constitución*, Abril editores, Lima 1992, pág. 60.





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por lo demás, las 2 últimas experiencias democráticas de elección simultánea de un Presidente y la renovación total del Parlamento (2001-2006 y 2006-2011), evidencian la intención del electorado actual de no conceder mayorías parlamentarias al Ejecutivo, sino de exigir que entre éste y el Parlamento se tracen políticas de diálogo y entendimiento.

Todo ello explica que la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, instalada durante el Gobierno del Presidente Paniagua, entre sus recomendaciones, propusiera que la Cámara de Diputados se renovara por mitades cada dos años y medio; fórmula que luego se incorporaría en el artículo 136 del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento que presidiera el entonces congresista Henry Pease.

\*\*\*\*\*

El proyecto de reforma del artículo 90 de la Constitución postula introducir la renovación por mitades del Parlamento cada dos años y medio, teniendo en cuenta que el mandato es de 5 años.

Igualmente, contempla que mediante una ley se desarrolle todo lo relativo al proceso de renovación parcial, como puede ser la determinación de la fecha de realización, su aplicación por sorteo en el primer mandato parlamentario en que se aplique y otras cuestiones conexas.

## **EFFECTOS DE LA INICIATIVA EN LA LEGISLACION VIGENTE**

El Proyecto de reforma constitucional propone modificar el artículo 90 de la Constitución, a fin de posibilitar la renovación parcial, por mitades, del Congreso de la República, a partir del periodo legislativo 2011-2016.

## **ANALISIS COSTO-BENEFICIO**

El proyecto de reforma constitucional si bien irroga un gasto para el Estado, con la organización del proceso electoral a mitad del mandato presidencial, sin embargo, brinda legitimidad al sistema político.

