

## La prohibición de reelección parlamentaria frente al escenario político peruano.

Luis Andrés Portugal Pizarro<sup>1</sup>

### Resumen.

Los parlamentos afrontan una crisis de representatividad y legitimidad. Son muchas las razones de esto, sin embargo, en el caso peruano hay una reforma constitucional que incide en esta dificultad: la prohibición de reelección parlamentaria. El Perú afronta nuevos desafíos constitucionales-políticos que requiere de congresistas con experiencia en el puesto, no obstante, el escenario actual es distinto. En este sentido, el propósito del presente artículo es desarrollar algunos argumentos del por qué una medida de esta naturaleza es perjudicial y a largo plazo incide negativamente no solo en la legitimidad del parlamento, sino también en la de los partidos políticos.

**Palabras clave.** Reelección, reforma constitucional, parlamento, legitimidad, representación política.

### Abstract.

Parliaments are facing a crisis of representativeness and legitimacy. There are many reasons for this, however, in the Peruvian case there is a constitutional reform that affects this crisis: the prohibition of parliamentary re-election. Peru faces new constitutional-political challenges that require congressmen with experience in office, however, the current scenario is different. In this sense, the purpose of this article is to develop some arguments as to why a measure of this nature is detrimental and in the long term has a negative impact not only on the legitimacy of parliament, but also on the legitimacy of political parties.

**Keywords.** Re-election, constitutional reform, parliament, legitimacy, political representation.

### Introducción.

Los parlamentos en Latinoamérica adolecen de una crisis de representatividad, al igual que la política (y los políticos) cada vez gozan de menos credibilidad y legitimidad ante la sociedad. Evidentemente son muchas las razones que explican esta situación, algunas respaldadas desde el derecho, otras desde la teoría política y otras desde la sociología. Por otro lado, se presenta también un escenario curioso en donde los políticos de carrera y con cierto bagaje son vistos como parte de una clase política desactualizada, similar en todos sus extremos pese a que cada uno enarbola

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y magister en derecho constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudios en seguridad humana, fuerza pública y derechos humanos en Europäische Akademie Otzenhausen, organizado por la Universidad Alonso X El Sabio en colaboración con el Berg Intitute. Ha laborado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Tribunal Constitucional y el Congreso de la República.

diferentes ideologías; mientras que los nuevos políticos son vistos como inexpertos o poco preparados.

Por otro lado, Latinoamérica es testigo de diversas movilizaciones sociales que en algunos lugares han dado espacio a un momento constituyente, y por ende a la redacción de nuevas constituciones. Chile es sin duda el ejemplo perfecto, donde de una u otra manera este escenario también se vislumbra en el Perú. El ascenso a la presidencia de un candidato, cuya propuesta principal de campaña fue convocar a una asamblea constituyente para la dación de una nueva Constitución, ha dado pie a un intenso debate no ajeno a controversias sobre la constitucionalidad de esta propuesta, pues la actual Constitución Política de 1993, surgida tras el autogolpe de Alberto Fujimori, no establece un procedimiento específico para un procedimiento de tal naturaleza.

Es en este escenario en el cual el nuevo gobierno y Parlamento deben abordar esta situación, una de las más complejas de los últimos años. Además, considerando que según el artículo 206 de la Constitución Política toda reforma a la misma debe pasar necesariamente por el Parlamento, se hace necesario el liderazgo, experiencia y prudencia de algunos congresistas para tal fin.

Sin embargo, existe otra particularidad para el próximo quinquenio en el Perú: el Parlamento no contará con ningún congresista que haya desempeñado tal función en los últimos cinco años. Esto como consecuencia de una reforma constitucional que prohibió la reelección inmediata de los congresistas, reforma que tras ser aprobada por el Congreso fue sometida y ratificada por la población mediante referéndum del 9 de diciembre del año 2018.

En ese sentido, el momento actual político peruano, es de suma polarización política y de enormes retos constitucionales, es un buen ejemplo a partir del cual se puede reflexionar sobre la pertinencia o no de una reforma constitucional de tal naturaleza, que además tiene eco o empieza a tener eco en otros países del continente. En concreto, el propósito aquí es discutir si la prohibición de reelección inmediata de los congresistas es una buena reforma o por el contrario no hace más que agravar la crisis de representatividad y aumentar la crisis y desconfianza en la clase política.

Para llevar a cabo el presente análisis se hará uso de una metodología basada en el método científico de tipo cualitativo, en donde se realizará una recopilación de los textos que reflejen importancia para el estudio de la temática a abarcar, tanto de textos doctrinales como de normas y jurisprudencia aplicables al caso.

## **I. La crisis del parlamento en el Perú.**

El problema de la representatividad no es un fenómeno exclusivo del Perú, pues es una situación presente en todo el continente e inclusive en buena parte del orbe. En el caso peruano si bien este problema afecta a toda la clase política, es innegable que durante los últimos años gran parte del rechazo y críticas han estado dirigidas hacia el Parlamento.

Esta situación se presenta, en primer lugar, por las carencias concretas de la agenda representativa, en segundo lugar, por las distorsiones en la percepción ciudadana y, finalmente, por la indicación de los valores incumplidos del ideal representativo atizado mediáticamente, logrando así un enorme desprestigio con consecuencias impredecibles<sup>2</sup>. Esto no significa que

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 65.

debemos apuntar hacia un modelo, en donde los representantes tengan que actuar como lo haría el elector en sujeción a un mandato imperativo de su voluntad, propuesta que, como advierte Hanna Pitkin, aunque tentadora, resulta más perjudicial<sup>3</sup>, en cuanto a lograr una representación de calidad.

Mantener las características del régimen a costa de un precio político elevado, más aún cuando este no otorga resultados, exige evaluar distintas medidas que permitan minimizar dicho riesgo. Por ello, ante esta situación, desde el Congreso existen algunas opciones tales como que el Parlamento realice un análisis de riesgos y adopte las medidas necesarias para evitar un daño mayor a la institución o por el contrario, no adoptar ninguna medida dando paso a propuestas ampliamente respaldadas por la sociedad, pero que no harán más que ahondar en el problema de la representatividad.

En el caso peruano evidentemente no existió (y no existe) una respuesta oportuna con base a un análisis de riesgos desde el Congreso, lo cual en su momento tuvo como consecuencia el surgimiento de una serie de propuestas, con un carácter más populista que técnico y que tras ser aprobadas devendrán (si es que no lo han hecho ya) en el agravamiento de la crisis de representatividad. Entre estas se vislumbra la reforma constitucional que prohíbe la reelección de los congresistas, decisión que vale resaltar fue respaldada por un amplio sector de la población y fundamentadas, sobre todo, en el descrédito del Parlamento.

El descrédito del Parlamento tiene su origen y es una consecuencia de la precariedad de los partidos políticos, en tanto carecemos de una democracia con organizaciones políticas consolidadas, donde estas no han establecido una genuina democracia interna a nivel organizacional, no han profesionalizado la política y han abandonado, en la mayoría de los casos, las banderas de una ideología pasando a representar intereses personales o de grupos de poder. Sin embargo, estas graves falencias no son advertidas por la población sino hasta que los políticos llegan al Parlamento, por lo que en vez de proponerse una reforma seria al sistema de partidos políticos se adoptan medidas que afectan al Congreso como institución, impidiendo abordar el problema con acierto y agravando, a la vez, la crisis de los partidos políticos.

En conclusión, estas medidas contrario a coadyuvar a la solución del problema lo que hacen es agravarlo, pues la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de los congresistas es una decisión negativa que afectan e incide negativamente en una mejor labor parlamentaria, agudizando los problemas de representación. Esta medida también influye de forma negativa a los mismos partidos políticos por lo que en términos coloquiales puede afirmarse que la solución termina siendo peor que la enfermedad.

## **II. La prohibición de reelección inmediata de los congresistas y el agravamiento de la crisis de representación.**

En el referéndum del año 2018, indicado en momentos previos, el 85% de los votantes respaldó la reforma constitucional que prohibía la reelección inmediata de los congresistas. Pese a que el propio dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Parlamento, advertía acertadamente la existencia de una serie de medidas alternativas como el establecimiento de una

<sup>3</sup> PITKIN, Hanna (1985) *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 157 y 158.

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 fueron elegidos primigeniamente<sup>4</sup>. Finalmente se propuso someter la propuesta para su discusión y aprobación al Pleno del Congreso y, posteriormente, a la población para que se procediera a ratificar mediante un referéndum.

Sin embargo, esta propuesta, más allá de sus aspectos técnicos, fue entendida por la población como un castigo a los congresistas como consecuencia del descrédito que afrontan ante la sociedad. Si bien el Tribunal Constitucional del Perú ha reconocido que no existe un derecho a ser reelegido<sup>5</sup>, tal propuesta merecía una mayor reflexión, pues es contraproducente en tanto que agrava el problema de representatividad por las siguientes razones:

### **2.1.Existe una necesidad de contar con congresistas experimentados.**

Resulta curioso que, por un lado, entre las razones de la crisis del Parlamento esté la falta de preparación de los congresistas, la falta de experiencia, la concepción de la carrera política como una circunstancia aleatoria carente de méritos y el desafecto por la labor parlamentaria; y por otro, se adopte una medida que no hace más que agudizar esta situación.

La labor parlamentaria amerita una adecuada preparación, también capacidad, *expertis*, reflexión y madurez; elementos que permiten analizar las controversias políticas y legales no solo en términos inmediatos, sino en sus consecuencias a largo plazo y el impacto que tendrán en la población. En la misma línea, el manejo del derecho parlamentario no es tarea sencilla, en tanto que este no se basa únicamente en el Reglamento del Congreso, sino, en una serie de acuerdos de la mesa directiva cuyo conocimiento y comprensión por parte de los congresistas, o al menos unos cuantos, es indispensable. Así, muchos de los errores cometidos en el último quinquenio responden a esta falta de experiencia.

En ese sentido, un congresista que es reelegido tendría la oportunidad de entrenarse en las técnicas de negociación y la búsqueda de acuerdos necesarios en la *praxis* parlamentaria, adquiriendo mayor claridad sobre de la complejidad de los asuntos gubernamentales y produciendo, a la vez, propuestas realistas y viables, incidiendo en una representación parlamentaria de calidad<sup>6</sup>.

Asimismo, mediante esta posibilidad se fortalece la autonomía de los parlamentarios permitiendo que en las principales decisiones los congresistas no actúen como meros operadores de los partidos políticos, logrando la convergencia que surge de las interacciones frecuentes a lo largo del tiempo. Permitiendo, por ejemplo, la constitución de alianzas mínimas interpartidarias más frecuentes, pues la reelección obliga a una mayor rendición de cuentas con las bases electorales<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE, que propone reformar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Lima, 3 de octubre de 2018, pp. 14 y 15.

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 0008-2018-PI/TC. Sentencia del 4 de octubre de 2018, fj. 43.

<sup>6</sup> TOVAR, Jesús (2010) “Condicionantes políticos que prohíben la reelección de legisladores en México”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Ciudad de México, número 52, p. 195.

<sup>7</sup> *Ibidem*. P. 196.

En conclusión, nos encontramos ante congresistas inexpertos tanto en materia técnica como política que a los ojos de la población realizan un desempeño deficiente de su labor, afectando el régimen representativo.

Este punto también ha sido advertido (aunque para el caso de la prohibición de reelección de alcaldes y gobernadores resuelto en el marco del Expediente N° 0008-2018-PI/TC), por el magistrado Ernesto Blume, quien mediante su voto singular sostuvo que “[l]a prohibición de la reelección, [...] favorece la improvisación por cuanto los funcionarios con experiencia de gobierno no podrán ser elegidos nuevamente por sus conciudadanos”<sup>8</sup>. Estas premisas referidas a la experiencia de gobierno de las autoridades locales son válidamente aplicables para los congresistas de la República.

## **2.2.Existe la necesidad de profesionalizar la política.**

Este aspecto guarda especial vinculación con la precariedad de los partidos políticos. Uno de los principales problemas de legitimidad y representación política en el Perú, encuentra sus razones en la falta de profesionalización de la política. La política, además de ser una vocación de servicio debe ser entendida como una profesión donde, al igual que en otros campos, la formación y acumulación de experiencia son las bases indispensables para el ejercicio profesional.

En democracias más consolidadas que la nuestra puede advertirse este fenómeno, pues los cuadros políticos son formados por los partidos desde un inicio y con el tiempo van ascendiendo a diversos cargos de representación popular, manteniéndose en los mismos y adquiriendo un liderazgo en las instituciones para las cuales fueron elegidos, como es el caso del Parlamento. Por ejemplo, el actual presidente estadounidense, Joe Biden, fue senador por cinco veces consecutivas y el ex primer ministro británico Winston Churchill realizó labores parlamentarias consecutivamente por más de cinco décadas.

Por ello, la reforma constitucional que prohíbe la reelección de los congresistas incide negativamente en la profesionalización de la política, afectando a los partidos políticos e incidiendo en la crisis de representatividad.

## **2.3.El incentivo de la reelección como mecanismo necesario.**

En política los incentivos son muy importantes. En un sistema en donde el elector tiene la última palabra un voto a favor de la reelección de un congresista es un respaldo a la labor realizada durante los cinco años de su trabajo en el Parlamento.

En ese sentido, y con relación a la propuesta de profesionalizar la política, la posibilidad de reelegirse es un incentivo para realizar una labor congresal que merezca el reconocimiento de los electores. Por lo tanto, en una democracia robusta el electorado debe tener la posibilidad de premiar o castigar el desempeño de sus representantes mediante la reelección, lo que ahonda a favor de la legitimidad y representatividad.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 0008-2018-PI/TC. Sentencia del 4 de octubre de 2018, fj. 28.

Inciendiando en esto, la posibilidad de la reelección parlamentaria permite una relación más fluida entre el representante y el electorado, porque constituye un incentivo para que este busque relacionarse directamente con sus mandantes, caso contrario, cuando el congresista no tiene el incentivo de la reelección puede verse tentado de realizar conductas reprochables.

Asimismo, la reelegibilidad fomenta el cumplimiento de las promesas de campaña logrando una auténtica representación política de carácter material, es decir, una actuación conforme a los intereses colectivos por cuanto que al postularse a la reelección hay que rendir cuentas<sup>9</sup>. Esto permite a la vez crear una relación entre el representante y sus electores más allá del momento mismo de las campañas electorales y del acto de votación<sup>10</sup>, aspecto que de forma incuestionable conduce a una mayor y mejor representatividad.

#### **2.4.El porcentaje de reelección es mínimo.**

Por último, importa precisar que el porcentaje de congresistas que son reelegidos en el Perú es mínimo. Así, en el período parlamentario 2001-2006 el porcentaje de reelección fue de 42.50%, en el período parlamentario 2006-2011 este porcentaje fue de 38.33%, en el período parlamentario 2011-2016 este porcentaje se redujo a 27.69% y, finalmente, en el período parlamentario 2016-2021 el porcentaje de reelección fue de 26.91%, advirtiéndose una tendencia decreciente<sup>11</sup>. En ese sentido, la reelección de congresistas no constituye un problema como tal, en tanto no significa un impedimento para la renovación de la clase política.

En conclusión, y por todas estas razones expuestas, es posible afirmar que la reforma constitucional que impide la reelección de los congresistas incide negativamente en el régimen representativo y es un aspecto que debe ser revertido a la brevedad posible. Igualmente, la experiencia peruana puede servir como elemento comparativo ante propuestas similares en el continente.

### **III. El agravamiento de la crisis.**

Es innegable que existe un grave problema de representatividad en el Perú, no obstante, una medida como la irreelegibilidad de los congresistas en vez de solucionar o atenuar esta crisis la agrava, afecta indirectamente la necesaria consolidación de los partidos políticos al impedir la existencia de élites políticas, precisamente en manos de quienes está la tarea de revertir el gran problema de la representación.

En efecto, muchos de los problemas advertidos en el Parlamento encuentran su origen en la precariedad de los partidos políticos. En el Perú desde la década de los noventas, y tras el ascenso del fujimorismo al poder, las organizaciones políticas han entrado en un declive donde se advierte el surgimiento de caudillismos partidarios que dificultan los procesos de democracia interna, que

<sup>9</sup> BEJAR, Luisa (2003) “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Ciudad de México, número XLVI(187), p. 206.

<sup>10</sup> TOVAR, Jesús (2010) “Condiciones políticas que prohíben la reelección de legisladores en México”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Ciudad de México, número 52, p. 195.

<sup>11</sup> Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE, que propone reformar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Lima, 3 de octubre de 2018, p. 10.

impiden la profesionalización de la política y que generan la renuncia a una ideología para favorecer intereses personales o grupales.

Este fenómeno incide directamente en lo abordado en los apartados precedentes. En relación a la irregularidad de congresistas la precariedad de los partidos políticos afecta en la representación que estos tengan de la sociedad, pero además la falta de profesionalización de los mismos impide tener parlamentarios experimentados cuya legitimidad permita su reelección en el Congreso y la labor de orientar un debate reflexivo conjuntamente con los nuevos cuadros políticos. Los partidos políticos no forman políticos, pues la ausencia de una vida partidaria que permita realizar actividades de partido fuera de períodos electorales impide la formación de los mismos ocasionando que al Congreso lleguen personas que no son profesionales de la política. Ante ello, el descrédito de su labor es inminente, lo cual ahonda en medidas populistas que son asumidas por la población como una sanción, a saber: la prohibición de reelección inmediata de parlamentarios.

#### IV. Conclusiones.

- En el Perú existe un problema de representatividad. Si bien esto incide en la clase política en general, no menos cierto es que la mayor parte de los cuestionamientos han estado dirigidos hacia el Parlamento, lo que ha incidido en una crisis de representatividad de esta institución.
- En el Perú la prohibición de reelección inmediata de los congresistas es una medida que incide y ahonda negativamente en la crisis de representatividad.
- En el caso de la prohibición de reelección inmediata de los congresistas, además de tener en cuenta que el porcentaje de reelección es mínimo, esta medida impide contar con congresistas experimentados, obstaculiza la profesionalización de la política y genera un desincentivo perverso en el desempeño de las labores parlamentarias.
- Esta reforma, en vez de solucionar o atenuar la crisis de representatividad, la agrava, afectando indirectamente la necesaria consolidación de los partidos políticos, curiosamente quienes deben revertir este problema.

#### Referencias bibliográficas.

- Bejar, L. (2003). La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. XLVI(187), pp. 203-227.
- Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE, que propone reformar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Lima, 3 de octubre de 2018.
- Pitkin, H. (1985) *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Tovar, J. (2010). Condicionantes políticos que prohíben la reelección de legisladores en México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 52, pp. 187-206.
- Tribunal Constitucional del Perú. Expediente N° 0008-2018-PI/TC. Sentencia del 4 de octubre de 2018.