

Proyecto de Ley N° 4769/2019-2

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE
INCORPORA LA REVOCATORIA Y
RENOVACIÓN POR MITADES DE
LOS CONGRESISTAS DE LA
REPÚBLICA.**

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

El Grupo Parlamentario de Cambio 21, a iniciativa de la **Congresista de la República Lizbeth Hilda Robles Uribe**, en uso de las facultades legislativas que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto:

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:



**I.
FORMULA LEGAL:**

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA LA
REVOCATORIA Y RENOVACIÓN POR MITADES DE LOS CONGRESISTAS
DE LA REPÚBLICA.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente iniciativa legislativa es modificar algunos artículos de la Constitución Política del Perú, con el fin de incorporar la consulta popular de revocatoria de congresistas al transcurrir la mitad del periodo de cinco años establecido en este cuerpo normativo.

Artículo 2. Modificación del artículo 90 de la Constitución Política.



Modifícase el artículo 90° de la Constitución Política, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

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. **A la mitad del periodo, pueden ser revocados hasta la mitad del número de congresistas, para lo cual se realizará la consulta popular de revocatoria y la elección de los congresistas reemplazantes, en la misma fecha.**

La consulta popular de revocatoria no requerirá de solicitud previa y será realizada por el Jurado Nacional de Elecciones en la fecha que establezca la 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.

Artículo 3. Modificación del artículo 93 de la Constitución Política.

Modifícase el artículo 93° de la Constitución Política, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

Inmunidad Parlamentaria

Artículo 93.- Los congresistas representan a su circunscripción electoral en el Congreso de la República y representan a la



Nación en su relación con otros estados e instituciones internacionales. En el ejercicio de su cargo deben defender los intereses de la población en general y especialmente los de su circunscripción electoral.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 4. Modificación del artículo 134 de la Constitución Política.

Modifícase el artículo 134° de la Constitución Política, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

Disolución del Congreso

Artículo 134.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario, **a excepción de lo establecido en el artículo 90° de la Constitución.**

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

II.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Exhórtese al Poder Ejecutivo y a los órganos del sistema electoral para que emitan las normas que correspondan a efectos de complementar el marco legislativo y reglamentario adecuado a la presente modificación.

SEGUNDA. - La realización del proceso de consulta popular de revocatoria y del proceso electoral para la elección de los congresistas reemplazantes de los que sean revocados, se financiará con cargo al presupuesto del Congreso de la República, para lo cual la ley establecerá la creación de la partida correspondiente o el incremento respectivo en una partida ya existente.

Lima, setiembre de 2019



LIZBETH ROBLES URIBE
Congresista de la República



Mg. CLAYTON GALÁN VENTO
VOCERO PRINCIPAL
GRUPO PARLAMENTARIO CAMBIO 21

CONG. GALVÁN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de SEPTIEMBRE del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4469 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -



GIOVANNI FORNO FLORES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASesorÍA LEGAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ASesorÍA LEGAL

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASesorÍA LEGAL
DIRECCIÓN GENERAL DE ASesorÍA LEGAL

III.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. MARCO NORMATIVO:

a. Constitución Política del Perú:

Como norma fundante básica de la sociedad, nuestra Constitución Política, en su artículo 2°, inciso 17) señala lo siguiente: *"Toda persona tiene derecho: (...) 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. (...)". (El énfasis es nuestro).*

Asimismo, en su artículo 31°, respecto a la Participación ciudadana en asuntos públicos refiere que *"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.



La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos." (El énfasis es nuestro).

En ese sentido, de todo lo anterior se colige que, al encontrarnos en un sistema democrático, donde la participación es su razón de ser; nuestra Constitución reconoce y garantiza el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos; a efectos de la presente iniciativa, nos referimos específicamente a la revocación de autoridades.

Por otro lado, en la presente iniciativa se señala el artículo 79°, a efectos de desarrollar el análisis de costo beneficio del proyecto, dado que dicho artículo refiere lo siguiente: ***"Restricciones en el Gasto Público.***

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)". (El énfasis es nuestro).



2. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA:

2.1. Crisis política en el Perú:

En nuestro sistema político, los cinco años de duración del mandato parlamentario tendrían la vocación de otorgar mayor estabilidad al poder legislativo a efectos de viabilizar el programa de trabajo que a mediano plazo esperan concretar en orden a las funciones asignadas a los congresistas, que son las de legislar, fiscalizar y representar a los ciudadanos.

La representatividad y legitimidad del parlamento se deriva de la forma de la elección de los congresistas, que en nuestro país es el sufragio directo, como mecanismo democrático por excelencia. Así, en principio no puede

pensarse que nuestro Congreso de la República se asiente bajo prácticas antidemocráticas o que afecten la representatividad de los ciudadanos.

Sin embargo, en los últimos años se han tornado en persistentes ciertas prácticas en el fuero parlamentario en relación con la conducta de los congresistas que generan el rechazo de la ciudadanía, traducéndose en una pérdida de legitimidad y representatividad de las autoridades inicialmente elegidas.

En efecto, se encuentran prácticas como la deserción de congresistas del grupo parlamentario con el que empezaron a partir de su elección en la lista de determinado partido político, el consecuente transfuguismo, representado por el tránsito a otros grupos parlamentarios por intereses predominantemente personales, y la creación de nuevos grupos parlamentarios sobre la base del interés de sobrevivir en el parlamento frente a las mayorías y minorías existentes. En resumen, se trata de una crisis a nivel de la función de representación política.

Aunado a ello se tiene la cada vez más evidente dictadura de las mayorías parlamentarias, las nulas esperanzas de negociación política con las minorías o con el propio poder ejecutivo en pro de arribar a los consensos necesarios para dinamizar los distintos sectores de desarrollo del país, en los que el Congreso de la República tiene capacidad de decisión vía la aprobación de iniciativas legislativas a través de su Pleno. En resumen, se trata también de una crisis a nivel de la función de legislar.

En similar sentido, en las últimas dos décadas se verifica una exagerada y hasta irrazonable persecución de adversarios políticos a través de las comisiones con facultades de fiscalización y comisiones con facultades investigadoras específicas, que degeneran en una herramienta de presión política en la que se consumen ingentes recursos económicos, recursos humanos y tiempo, los cuales podrías ser reconducidos a otras funciones



relevantes del parlamento. En resumen, se trata también de una crisis a nivel de la función de fiscalizar.

Esta crisis del parlamento en los niveles ya señalados es percibida por los ciudadanos y registrada en diversas encuestas de opinión nacional:

- Conforme la encuesta de enero de 2019 elaborada por DATUM y difundida por el diario Perú 21 el 16 de enero de 2019¹, en una escala del 0 al 20 respecto de su labor, el Congreso de la República fue calificado con un 6, 9.
- De acuerdo con la encuesta de abril del 2019 elaborada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y difundida por el diario Gestión el 28 de abril de 2019² el 84% de los encuestados desaprobó el desempeño del Congreso de la República. En esta misma encuesta se reveló que el 70% de los encuestados estuvo a favor de que el presidente de la república cierre el parlamento.
- Conforme la encuesta de mayo del 2019 elaborada por El Comercio e IPSOS y difundida por el diario El Comercio el 20 de mayo de 2019³, solo el 17% de los encuestados aprueba la gestión del Congreso de la República.



¹ REDACCIÓN PERÚ21. Ejecutivo y Congreso levantan aprobación en el inicio de 2019. Perú 21. Actualizado el 16 de enero de 2019. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/ejecutivo-congreso-levantan-aprobacion-inicio-2019-453452>

² Redacción Gestión. El 84% desaprueba al Congreso y el 70% apoya su cierre, según encuesta del IEP. GESTION. Actualizado el 28 de abril de 2019. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/84-desaprueba-congreso-70-apoya-cierre-encuesta-iep-265311-noticia/>

³ Redacción EC. El 71% desaprueba la gestión del Congreso, según encuesta de El Comercio-Ipsos. El Comercio. 20 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/71-desaprueba-gestion-congreso-encuesta-comercio-ipsos-noticia-ecpm-636776>

- De acuerdo con el Informe de Opinión – Julio 2019 elaborado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)⁴, el 86% de los encuestados desaprueba el desempeño del Congreso de la República.

Además, se tiene que a nivel de Latinoamérica también se refleja la crisis antes indicada. Conforme el Informe 2018 del Latinobarómetro, elaborado entre junio y agosto de 2018⁵, el Perú es el país de Latinoamérica con el menor porcentaje de confianza en su congreso, siendo del 8% a comparación de la media de 21% en la región.

Como puede advertirse de lo expuesto en los párrafos precedentes, la crisis del sistema parlamentario se percibe por la ciudadanía a una intensidad cada vez mayor y reclama una respuesta urgente desde las propias autoridades en general y desde el propio Congreso de la República en particular.



2.2. Panorama de la reforma política peruana con relación a la elección de congresistas y la duración de su mandato:

En las últimas dos décadas en el seno de nuestro propio parlamento se han presentado una serie de iniciativas legislativas orientadas a brindar una solución a la crisis de representatividad y legitimidad -de cara al ciudadano y sus demandas- de sus congresistas. Estas pueden resumirse en los siguientes términos:

- Proyecto de Ley N° 2376-2001-CR, presentado el 26 de marzo de 2002 por el Frente Independiente Moralizador, a través del cual se

⁴ Instituto de Estudios Peruanos. IEP Informe de Opinión – Julio 2019. Encuesta Nacional Urbano Rural. Lima, 21 de julio de 2019. Disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/Informe-OP-Julio-2019-domingo-Ev-Vizcarra-y-problemas.pdf>

⁵ Corporación Latinobarómetro. Informe 2018. Banco de Datos en Línea. p.47 Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

propuso la supresión de la prohibición del mandato imperativo sobre los congresistas de la república.

- Proyecto de Ley N° 10744/2003-CR, presentado el 04 de junio de 2004 por el congresista ARTURO VALDERRAMA CHAVEZ, a través del cual propuso la revocatoria del cargo de congresista de la república mediante la votación aprobatoria de la mitad más uno de los votos válidos, requiriéndose el sufragio de por lo menos el 50% de los electores.
- Proyecto de Ley N° 11689/2004-CR, presentado el 14 de octubre de 2004 por congresistas del Grupo Parlamentario Perú Posible, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por tercios cada dos años y medio de acuerdo a ley.
- Proyecto de Ley N° 12949/2004-CR, presentado el 10 de mayo de 2005 por parlamentarios del Grupo Parlamentario Perú Posible, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley.
- Proyecto de Ley N° 2704/2008-CR, presentado el 22 de septiembre de 2008 por congresistas de la Célula Parlamentaria Aprista, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley.
- Proyecto de Ley N° 3387/2009-PE, presentado el 05 de agosto de 2009 por el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley.



- Proyecto de Ley N° 3771/2009-IC, presentado el 23 de diciembre de 2009 a partir de una iniciativa ciudadana, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por mitades cada dos años y medio de acuerdo a ley.
- Proyecto de Ley N° 4489/2014-CR, presentado el 12 de mayo de 2015 por el Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por tercios cada dos años y medio de acuerdo a ley.
- Proyecto de Ley N° 39/2016-CR, presentado el 15 de agosto de 2016 y retirado el 20 de septiembre de 2016 por congresistas que forman parte de la Célula Parlamentaria Aprista, a través del cual se propuso la bicameralidad y que tanto el Senado como la Cámara de Diputados se eligieran por un periodo de cinco años renovable por tercios a la mitad del periodo, mediante un proceso electoral.
- Proyecto de Ley N° 667/2016-CR, presentado el 22 de noviembre de 2016 por el congresista GILBERT VIOLETA LOPEZ, a través del cual se propuso que el Congreso de la República se renueve por mitades eligiendo a 130 congresistas en las elecciones generales del año 2021, pero estableciendo que el mandato de los 65 congresistas con el menor porcentaje de votación en su distrito electoral solo durará dos años y seis meses.
- Proyecto de Ley N° 3392/2018-CR, presentado el 18 de septiembre de 2018 por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a través del cual se propuso la bicameralidad y que tanto el Senado como la Cámara de Diputados se eligieran por un periodo de cinco años renovable por mitades a los dos años y medio de acuerdo a ley.



- Proyecto de Ley N° 04485/2018-CR, presentado el 14 de junio de 2019 por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a través del cual se propuso declarar expresamente que "el pueblo delega en el Congreso de la República el poder de legislar, fiscalizar y representar"; además, que el Congreso de la República se renueva por mitades cada dos años y medio en base a criterios de proporcionalidad y pluralismo.

Como puede advertirse existen hasta tres vías de solución que se han planteado en términos de reforma constitucional: 1) la eliminación de la prohibición del mandato imperativo de los congresistas; 2) el establecimiento de un sistema de renovación por tercios o por mitades de los congresistas a la mitad del periodo de cinco años; 3) la incorporación de la revocación de los congresistas.

Consideramos que la primera y la última de estas soluciones son complementarias, por lo cual primero corresponde referirse a la segunda opción. El establecimiento de un sistema de renovación de los congresistas antes del término de su periodo de cinco años es un mecanismo que ya se encontraba en anteriores constituciones peruanas, como la de 1860 y la de 1933, por lo cual cabría señalar que aunque beneficiosa a efectos de permitir una mayor frecuencia en la elección de congresistas y con ello un mayor control por parte de los ciudadanos, amén de lograr con ello una redistribución de fuerzas políticas; no supone, bajo nuestro análisis, un mecanismo que permita directamente excluir al congresista en cuestión que haya defraudado las expectativas de su electorado en orden a su conducta y desempeño durante la primera mitad del periodo de cinco años en que ejerció su cargo, sino que únicamente el control ciudadano se enfocaría por partidos políticos y dentro de estos podrían aún mantenerse en el cargo de congresistas quienes no merecieran continuar, a desmedro de otros cuyo desempeño ha resultado evidentemente superior.

En efecto, por ejemplo, si se siguiera la propuesta de renovar a los congresistas que obtuvieron el menor índice de votos en la elección general última, se tendría que se mantendría en el poder el partido político que ingreso como fuerza política dominante y aunque exista la posibilidad de que ingresen reemplazantes de oposición al grupo parlamentario en cuestión, no serían suficientes para contrapesar el escenario puesto que habrían sido retirados precisamente fuerzas distintas al grupo predominante y nada evitaría que nuevos congresistas de dicho grupo también ingresen manteniendo durante los cinco años del periodo su mayoría, con el efecto pernicioso que de la misma puede derivar, el cual precisamente se pretendería atacar, aunque con resultado infructuoso.



2.3. Entre la revocatoria por consulta popular y la renovación de congresistas para el equilibrio de fuerzas políticas:

De acuerdo a lo señalado en la Ley N° 30315, que modifica algunos artículos de la ley 26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, la revocatoria es el derecho que tenemos todos los ciudadanos para dejar sin efecto el cargo de determinadas autoridades⁶.

Conforme el artículo 20° de esta norma la revocatoria se aplica a alcaldes y regidores, presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales, además de jueces de paz que provengan de elección popular. Además, la revocatoria de autoridades comienza con una iniciativa ciudadana y procede una vez en el periodo de mandato, excluyéndose la posibilidad de presentarla en el primer y último año en cuanto a autoridades del gobierno local y regional. La solicitud se refiere a una autoridad individualmente y aunque se requiere fundamentación no es necesario que sea probada, siendo las causales el incumplimiento del programa político y encontrarse incurso en actos de corrupción.

⁶ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elecciones / Revocatoria.
<http://www.onpe.gob.pe/elecciones/revocatoria/>

El marco habilitador del desarrollo de la institución de la revocatoria que realiza dicha norma es la Constitución Política. En efecto en los artículos 2°, 17° y 31° se establecen la institución de la revocación de autoridades.

Sin embargo, aunque la Constitución Política no lo ha prohibido de modo explícito la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos ha restringido solo a algunas autoridades la institución de la revocatoria, siendo preciso para poder desarrollar otros supuestos, que se habilite un supuesto expreso en el texto constitucional.

En el Perú, según fuentes oficiales, se han llevado a cabo hasta el año 2013, los siguientes procesos de revocatoria de autoridades, locales y regionales:

AÑO	¿En cuántas provincias se realizó?	¿En cuántos distritos se realizó?	¿Cuántas autoridades fueron sometidas a consulta popular?	¿En cuántas provincias se revocó autoridades?	¿En cuántos distritos se revocó autoridades?	¿Cuántas autoridades fueron revocadas en total?
1997	1	60	190	1	45	135
2001	1	172	628	0	13	38
2004	1	18	878	0	43	144
2005 (jul)	0	15	69	0	11	43
2005 (oct)	0	6	27	0	3	10
2008 (dic)	3	242	1239	3 Revocatoria de más de un tercio de autoridades	88 Revocatoria de más de un tercio de autoridades	549
2013	1	124	590	1	69	118

Fuente: Consulta Popular de Revocatoria. Abogada Yessica Clavijo Chipoco. Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales. Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

Así también, tenemos que la última Consulta Popular de Revocatoria del mandato de autoridades municipales se llevó a cabo el 2017, en 27 distritos electorales.

Tipo de Elección	Consulta Popular de Revocatoria
Periodicidad	Variable
Autoridades	26 Alcaldes Distritales 63 Regidores
Ámbito de la consulta	Nacional
Fecha de elección	11JUN2017
Variable	CPR 2017
ODPE	05
Tipo Votación *	SEA
Número de distritos	27
Electores Hábiles	51,881
Mesas de Sufragio	191
Locales de Votación	38

Actualizada al 05ABR017

Nota: las sedes actuales de las ORC serán utilizadas como locales de operación de las ODPE

*Aprobada en Comité de Gerencia el 05ABR2017

Ficha Técnica actualizada en base al padrón electoral aprobado, con Resolución N° 0125-2017-JNE(25MAR2017)

Mesas conformadas en base a un máximo de 300 electores.

CCPP (9 Locales de CCPP, 22 mesas; 5,340 electores)

- AMAZONAS (Triunfo)
- ANCASH (Chadancayo, Pisha, Santa Ana, Huanrooc y Santa Rosa de Paquirca)
- AREQUIPA (Cotacota)
- AYACUCHO (Manallasacc)
- CAJAMARCA (El Limón)

Fuente: Plan Operativo Electoral de la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2017⁷.

Con esta Consulta Popular de Revocatoria decidiría la permanencia de las autoridades regionales y municipales del periodo 2015-2018, en la cual participarán 27 distritos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

⁷ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Plan Operativo Electoral de la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2017. Lima, abril de 2017. p. 7.

N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	AUTORIDADES EN CONSULTA	
				ALCALDES	REGIDORES
1	AMAZONAS	LUYA	SAN CRISTOBAL	1	0
2	AMAZONAS	CHACHAPOYAS	LA JALCA	1	4
3	ANCASH	AIJA	CORIS	1	5
4	ANCASH	AIJA	HUACLLAN	1	2
5	ANCASH	AIJA	SUCCHA	1	4
6	ANCASH	HUAYLAS	PAMPAROMAS	0	2
7	ANCASH	HUAYLAS	SANTA CRUZ	1	2
8	ANCASH	HUARI	MASIN	1	5
9	ANCASH	MARISCAL LUZURIAGA	LLAMA	1	4
10	ANCASH	SANTA	MACATE	1	5
11	APURIMAC	AYMARAES	SORAYA	1	5
12	APURIMAC	GRAU	TURPAY	1	0
13	APURIMAC	ANDAHUAYLAS	TUMAY HUARACA	1	0
14	AREQUIPA	CAYLLOMA	TISCO	1	0
15	AREQUIPA	CAMANA	OCONA	1	5
16	AREQUIPA	CASTILLA	AYO	1	4
17	AYACUCHO	HUAMANGA	CHIARA	1	1
18	AYACUCHO	PAUCAR DEL SARA SARA	COLTA	1	0
19	CAJAMARCA	CELENDIN	UTCO	1	1
20	CUSCO	CANCHIS	SAN PEDRO	1	2
21	HUANUCO	LAURICOCHA	RONDOS	1	5
22	LA LIBERTAD	BOLIVAR	CONDORMARCA	1	0
23	LA LIBERTAD	SANTIAGO DE CHUCO	SITABAMBA	1	3
24	LIMA	CANETE	ZUNIGA	1	0
25	LIMA	YAUYES	MADEAN	1	0
26	PUNO	SANDIA	PHARA	1	1
27	TACNA	CANDARAVE	CAMILACA	1	3
TOTAL				26	63

Fuente:
 (1) Resolución N° 46-2017-JNE-24ENE2017

Además debe considerarse que entre los países de la región, el Perú es que ha hecho un mayor uso del mecanismo de revocatoria, desde su incorporación en la Constitución Política, solo que restringido para el ámbito local y regional. Tal como refleja el siguiente cuadro:

País	Año de introducción	N.º de autoridades sometidas a revocatoria	Autoridades Revocadas
Bolivia	2009	0	0
Colombia	1991	33	0
Ecuador	1998	78	21
Perú	1993	5.303	1.737
Venezuela	1999	10	5

Fuente: elaboración de Yanina Welp, en base a los datos de organismos electorales correspondientes a cada país hasta agosto del 2013.⁸

Cabe señalar que entendemos a la revocatoria como un mecanismo o institución de la democracia directa, entiendo esta categoría como la que engloba a las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal, siendo su objetivo principal el de involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas.⁹

Conforme la doctrina autorizada, la revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado de forma anticipada el mandato conferido a una autoridad elegida por el voto popular.¹⁰

La revocatoria se canaliza a partir de un referendo de revocación, el cual permite que los funcionarios electos puedan ser puestos a consideración popular a partir del pedido de un grupo de ciudadanos. Los procedimientos varían, pero en general se exige una cantidad determinada de firmas recolectadas.¹¹

En cuanto al origen de la institución, la doctrina autorizada nacional afirma que el reconocimiento jurídico de la revocación es o el resultado

⁸ WELP, Yanina. ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. En *Elecciones*. 2013, 12(13). Lima, ONPE.

⁹ ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2007. En *Revista del Derecho Electoral*, n° 4, 2007, segundo semestre [en línea], disponible en: http://www.idea.int/americas/upload/Democracia_Directa_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf, consultada el 02 de septiembre de 2019.

¹⁰ Edgar Enrique., Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa? Reflexión Política [en línea]. 2013, 15(29), 84-96[fecha de Consulta 2 de Septiembre de 2019]. ISSN: 0124-0781. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>

¹¹ EBERHARDT, María Laura., Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción? En *Elecciones*. 2013, 12(13). Lima, ONPE.

de una larga tradición democrática, como sucede en los Estados Unidos, Canadá y Suiza, o surge debido a la dinámica política interna de sociedades cuyos pueblos, apoyados por algunas dirigencias políticas, reclaman mayor participación ciudadana porque se sienten política y económicamente excluidos, lo cual sucede en los países de América Latina; siendo que la posibilidad de revocar a las autoridades elegidas empodera a los ciudadanos políticamente marginados.¹²



Es importante señalar que ZOVATTO afirma que por lo general en América Latina, esta posibilidad -de revocatoria de mandato- queda limitada al ámbito subnacional salvo para el caso de Ecuador, Panamá y Venezuela que sí lo contempla a nivel nacional. En el caso de Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato de los diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. En Panamá por su parte, la revocatoria de mandato la pueden ejercer los partidos políticos para revocar el mandato de los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. Por último en Venezuela la revocatoria está establecida para todos los cargos de elección popular, incluida para el Presidente de la República.¹³

En un texto más actual, EBERHARDT, afirma que en América Latina Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia contemplan a la revocatoria del mandato como mecanismo en el ámbito nacional, siendo que los tres últimos tienen revocatoria presidencial y de todos los cargos electivos del Estado central, mientras que Perú, Argentina y Colombia la tienen solo a escala subnacional.¹⁴

¹² MIRO-QUESADA RADA, Francisco. La revocación: el caso peruano. *Pensamiento Constitucional*. N° 18, 2013.

¹³ ZOVATTO, Daniel., Óp. Cit.

¹⁴ EBERHARDT, Maria Laura., Óp., cit.

A su vez, MIROQUESADA señala que el mecanismo de revocación existe en otras sociedades distintas a la latinoamericana, por ejemplo en Estados Unidos se denomina "Recall", el cual está reconocido en diversas normas estatales más no en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Además, indica, que en Europa existe revocación para el presidente de la República de Islandia y en algunos cantones suizos como Schaffhausen, Thurgau, Solothurn y Tessin hay referéndum revocatorio de las autoridades legislativas y ejecutivas.¹⁵

En cuanto a la naturaleza de la revocatoria o revocación, EBERHARDT indica que es un mecanismo reactivo que constituye un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos en impopulares, pero también presenta sus riesgos como poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización.¹⁶

En cuanto al objetivo que persigue este mecanismo WELPP afirma que la revocatoria es un mecanismo para recordarle al gobernante que se debe a sus obligaciones y que sus actuaciones deben desempeñarse con responsabilidad y eficiencia. Recomendamos además, que, por parte de la ciudadanía puede que sea una buena idea guardarse esta carta en la manga y utilizarla solo cuando hay razones claras y bien fundamentadas para hacerlo.¹⁷

En cuanto a la función de este mecanismo, se afirma que, en el marco de la democracia directa o participativa, sería la de habilitar una participación ciudadana <<negativa>> o de control, más que de expresión o gestión <<positiva>> de proyectos e iniciativas ciudadanas,

¹⁵ MIRO-QUESADA RADA, Francisco. La revocación: el caso peruano. *Pensamiento Constitucional*. N° 18, 2013.

¹⁶ EBERHARDT, Maria Laura., Óp., cit

¹⁷ WELP, Yanina., Óp., cit.

ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el periodo preestablecido.¹⁸

Como señala la doctrina, es importante considerar varios aspectos para evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, debido a que su adopción y aplicación es más bien reciente (salvo el caso de Uruguay, se trata de un rasgo bastante nuevo de las democracias de la región), debería transcurrir más tiempo para evaluar sus efectos y su rango de aplicación. En segundo lugar, es necesario definir un marco legal adecuado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países todavía existen vacíos importantes en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica.¹⁹

Es relevante indicar, siguiendo a la doctrina antes citada, que la revocatoria posibilitaría mantener la responsabilidad que deben los elegidos a sus electores, lo cual constituye una modificación del régimen representativo, donde el mandatario no se encontraba obligado por sus promesas ni por su gestión durante su mandato.²⁰

También se ha indicado que en sociedades como las de América Latina, donde persisten elevados niveles de pobreza y desigualdad, el uso prudente de los mecanismos de democracia directa puede contribuir a compensar la tendencia a deslegitimar el sistema político, ya que estos constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades.²¹

Se reconoce también en la doctrina nacional que gracias a las normas que les reconocen el ejercicio a la revocación como un derecho, las

¹⁸ EBERHARDT, Maria Laura., Óp., cit

¹⁹ ZOVATTO, Daniel., Óp. Cit.

²⁰ EBERHARDT, Maria Laura., Óp., cit

²¹ ZOVATTO, Daniel., Óp. Cit.



personas sienten que tienen el poder real al contar con una institución que les permite destituir o ratificar a una autoridad antes que concluya su gobierno.²²

Asimismo, respecto de las medidas complementarias al establecimiento de un mayor marco del mecanismo de revocatoria de mandato se señala que es importante la necesidad de que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. Aunado a ello, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos tenga arraigo y a la vez contribuya a fortalecer a la ciudadanía. De esta forma, el esfuerzo realizado por desarrollar los espacios de democracia directa debe ir acompañado de un fortalecimiento de la educación cívica para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.²³

Consideramos que el mecanismo más efectivo para que los ciudadanos ejerzan un real control respecto de la labor de los congresistas elegidos, es la revocación de los mismos a la mitad del periodo de cinco años.

A través de la ampliación de los supuestos de revocación de autoridades, a los congresistas de la república, el cuestionamiento por parte de los ciudadanos sí resultaría susceptible de dirigirse directamente a los congresistas cuya labor ha sido objeto de reproche por la sociedad en orden a su desempeño en el ejercicio del cargo. Se pretende con ello generar un efecto disuasor de malas prácticas en los congresistas y de un mayor compromiso con las promesas de campaña efectuadas a sus electores.

²² MIRO-QUESADA RADA, Francisco. La revocación: el caso peruano. *Pensamiento Constitucional*. N° 18, 2013.

²³ ZOVATTO, Daniel., Óp. Cit.

Asimismo, este mecanismo sí permitiría redistribuir las fuerzas políticas a la mitad del periodo de cinco años puramente en función de la percepción de la ciudadanía respecto del desempeño de los congresistas de la república luego de una evaluación predominantemente individual -y no partidaria- lo cual permitiría que se pueda revocar a miembros de los grupos parlamentarios mayoritarios y que ingresen a su vez congresistas de los grupos parlamentarios minoritarios quienes continuarían los dos años y medio restantes del periodo conjuntamente con los que permanecieron en el cargo.

Es importante destacar que este mecanismo de revocación al estar orientado a regirse por la voluntad popular no requerirá un número obligatorio de congresistas a ser revocados, sino que tan solo será suficiente el número máximo de congresistas que podrían ser revocados por cada periodo de cinco años, que serían la mitad del número total de congresistas, es decir 65.

Por otro lado, siguiendo a VAN DER HULST²⁴ coincidimos en que el problema de la revocatoria guarda íntima relación con la problemática del mandato imperativo.

*En efecto, en la medida en que se considere que el parlamentario está jurídicamente vinculado por las promesas efectuadas a sus electores, no es efecto ilógico permitir a sus electores que le revoquen si no cumple sus promesas*²⁵.

En este sentido, se propone también eliminar la prohibición del mandato imperativo respecto de los congresistas de la república, lo cual permite dotar de mayor coherencia, a su vez, la propuesta de revocatoria y renovación de congresistas a mitad del periodo de cinco años.

²⁴ VAN DER HULST, Marc. *El mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial*. Unión Interparlamentaria, Ginebra, 200, p. 19

²⁵ *Ibidem*

Consideramos que dicha medida resulta necesaria en tanto que en la práctica existe un mandato imperativo no formal, que siguen los parlamentarios y es el que emana de las cúpulas de sus partidos políticos y dicha situación degenera la propia prohibición establecida hasta la fecha en la Constitución Política y además la vinculación a los interés de la población y especialmente de los electores de cada distrito electoral, que es la que debe primar en la toma de decisiones por parte de los congresistas.

Ahora bien, se tiene que para la Consulta Popular de Revocatoria del mandato de autoridades municipales 2017, se asignó la suma de S/. 13,000,000.00 (trece millones de soles), tal como se muestra en el siguiente cuadro:



Presupuesto Institucional para el Proceso Electoral
 Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2017

PRODUCTO	ACTIVIDAD	META	ORGANOS	PRESUPUESTO
3000654. Proceso electoral oportuno y eficiente	PROCESOS ELECTORALES Y CONSULTAS PLANIFICADOS	0084	GGE	1,390,492.00
		0085	GOECOR	1,741,146.00
		0086	ODPE	1,629,475.00
	PERSONAS CAPACITADAS EN EL PROCESO ELECTORAL	0087	GIEE	572,148.00
	POBLACIÓN INFORMADA SOBRE EL PROCESO ELECTORAL	0088	GCRC	948,101.00
3000001. Acciones comunes	RESULTADOS ELECTORALES PROCESADOS, COMPUTADOS Y GESTIONADOS	0089	GITE	4,270,195.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0066	GPP	235,382.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0068	JN	77,956.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0069	GG	89,489.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0070	OSDN	72,265.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0071	GAD	1,136,062.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0072	GGC	63,192.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0073	GAJ	69,774.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0074	GCPH	229,661.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0075	OCI	97,991.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0076	PP	35,851.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0077	SG	127,814.00
	GESTION DEL PROGRAMA	0083	GSFP	213,006.00
				13,000,000.00

Fuente: Memorando N° 000017-2017-SGPL-GPP/ONPE (17ABR2017)

El presupuesto asignado para el presente proceso electoral, se presenta bajo el enfoque de presupuesto por resultados, cuyo programa presupuestal de la ONPE "Mejora de la eficiencia de los procesos electorales e incremento de la participación política de la ciudadanía", contiene acciones que integradas y articuladas están orientadas a proveer un producto (proceso electoral oportuno y eficiente), para lograr un Resultado Específico a favor de la población (Mejora de la eficiencia de los procesos electorales) y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública (Consolidación de la institucionalidad democrática y la participación política de la ciudadanía)²⁶.

Asimismo, se tiene que el mejor ejemplo para calcular el costo de la revocatoria de un congresista, es el costo de la Consulta Popular de Revocatoria de la Ex Alcaldesa de Lima Susana María del Carmen Villarán de la Puente.

El proceso de consulta popular para revocar a Susana Villarán del cargo de alcaldesa de Lima terminaría costando más de 100 millones de nuevos soles, estimó hoy el exjefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) Fernando Tuesta Soldevilla. Preciso que a los 69 millones de soles solicitados por ese organismo para llevar a cabo este proceso hay que adicionar los montos pedidos por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y las Fuerzas Armadas²⁷.

De lo anterior se colige que, si hacemos una comparación de la cantidad de electores en Lima con la cantidad de electores en una región del país, que pretende revocar a un congresista, es similar; esto nos llevaría a la conclusión de que el costo por revocar a un congresista de una región

²⁶ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Óp. Cit. p.72

²⁷ Gustavo Sánchez. Revocatoria a Villarán terminaría costando más de S/. 100 millones en total. ANDINA - Agencia Peruana de Noticias. 31 de octubre de 2012. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-revocatoria-a-villaran-terminaria-costando-mas-s-100-millones-total-434216.aspx>

sería un aproximado de 100 millones de soles, por lo que si se dan en 5 circunscripciones electorales a nivel nacional, el costo sería de 500 millones de soles aproximadamente.

2.4. Legislación Comparada.

En el ámbito latinoamericano, desde la legislación comparada, se tienen los siguientes casos de habilitación de revocación de parlamentarios:

- La Constitución Política de Bolivia establece lo siguiente:

"Artículo 11.

(...)

- II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:*

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo..."

"Artículo 157.

El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales (...)"

- La Constitución de la República del Ecuador establece lo siguiente:

"Artículo 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

(...)

6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular (...)"



"Artículo 105. Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular (...)"

- La Constitución de Venezuela establece lo siguiente:

"Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables."

"Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables (...)"

- La Constitución de Cuba establece lo siguiente:

"Artículo 85. A los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular les puede ser revocado su mandato en cualquier momento, en la forma, por las causas y según los procedimientos establecidos en la ley."



III.

ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO

La propuesta aporta como beneficio la implementación de un nuevo mecanismo de democracia directa que permita el control ciudadano respecto de las autoridades que ejerzan cargos de elección popular, como es el caso de los congresistas de la república. Asimismo, permite incidir en la recomposición de mayorías y minorías de grupos parlamentarios dentro de un mismo periodo de cinco años. Aunque se propone la realización de un proceso de consulta popular de revocatoria y un proceso electoral de elección de congresistas a la mitad del periodo de cinco años, ambos procesos se realizarían en una misma fecha, su organización y ejecución queda en manos del Jurado Nacional de

Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, por lo que no generaría gasto público.

IV

EFFECTOS DE LA VIGENCIA Y APLICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA



La presente iniciativa legislativa busca incorporar la consulta popular de revocatoria de congresistas al transcurrir la mitad del periodo de cinco años establecido en la Constitución Política. En este sentido, es de suma importancia la aprobación de la presente iniciativa toda vez que nos encontramos en un estado democrático, donde según RUBIO CORREA MARCIAL, "(...) *la participación es la piedra angular del sistema democrático*"²⁸, argumento con el que coincidimos y es la razón de ser de esta iniciativa, dado que en nuestro país es innegable la participación ciudadana en asuntos públicos, pero esta participación es limitada, lo que ha sido expresado en diversas manifestaciones en rechazo del trabajo de algunos congresistas. Asimismo, esta propuesta legislativa debe estructurarse de manera correcta en su implementación, a fin de no contravenir a la Constitución Política del Perú y la ley materia de participación ciudadana, como tampoco en materia electoral.

²⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993*. Tercera Edición. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012. P. 37.