

LA IRRENUNCIABILIDAD AL CARGO DE CONGRESISTA: ¿GARANTÍA O UN MECANISMO QUE LESIONA DERECHOS FUNDAMENTALES?

THE IRREVOCABILITY OF THE POSITION OF CONGRESSMAN: A GUARANTEE OR A MECHANISM THAT VIOLATES FUNDAMENTAL RIGHTS?

Recibido: 23 de octubre del 2025 | Aceptado: 5 de febrero del 2026

JOSÉ ANDRÉS TELLO ALFARO¹

RESUMEN

Este artículo analiza la figura jurídica de la irrenunciabilidad del cargo de congresista en Perú haciendo un paralelo entre dos enfoques: por un lado, desde un enfoque garantista que considera a la irrenunciabilidad como una salvaguardia para el ejercicio de la función parlamentaria; y otro, que, por el contrario, considera ello como una limitante al derecho de participación política. Para tal fin, se examinarán dos casos emblemáticos en esta materia, como son los de los excongresistas Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí Picardo, en los que se advertirá una tensión entre la actual normativa y ciertos derechos fundamentales. También se desarrollará un análisis de la tradición constitucional peruana, así como el bloque de constitucionalidad, y finalmente, se propondrá una reforma constitucional para permitir la renuncia voluntaria de congresistas con una regulación que permita fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y la representación política, y de esta manera consolidar mejor nuestra democracia.

Palabras clave: irrenunciabilidad parlamentaria; mandato legislativo; dimisión en blanco; incumbencia; derecho a la participación política.

ABSTRACT

This article analyzes the legal figure of the inalienability of the position of congressman in Peru, drawing a parallel between two approaches: on the one hand, from a guarantee approach that considers inalienability as a safeguard for the exercise of the parliamentary function; and another, which, on the contrary, considers this as a limitation on the right of political participation. Two emblematic cases in this matter of former congressmen Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea and Marco Tulio Falconí Picardo will be examined, and in which a tension will be noted between the current regulations and certain fundamental rights. An analysis of the Peruvian constitutional tradition will also be developed, as well as the constitutionality block, and finally, a constitutional reform will be proposed to allow the voluntary resignation of congressmen with a regulation that allows strengthening the institutionalization of political parties and political representation, so we can better consolidate our democracy.

Keywords: parliamentary inalienability; legislative mandate; blank resignation; incumbency; right to political participation

¹ Abogado especialista en gestión pública y gobierno. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Asociado del Instituto Aklla del Perú. Correo: jtello@ulima.edu.pe
ORCID: 0009-0005-6638-0485

INTRODUCCIÓN

En el Perú, el mandato parlamentario posee una regla que, aunque parezca simple en su formulación, produce efectos complejos en la práctica, que es

la irrenunciabilidad del cargo. El artículo 95 de la Constitución sostiene que el mandato legislativo no puede dejarse voluntariamente, bajo la lógica de asegurar continuidad y blindar al representante frente a presiones externas. Sin embargo, cuando esta prohibición se aplica como un mandato absoluto, sin matices, sin excepciones y sin vías claras para resolver casos límite, deja de operar únicamente como garantía institucional y empieza a tensionarse con derechos y principios igualmente constitucionales, especialmente en situaciones donde la permanencia en el cargo puede volverse incompatible con la vida personal, la salud o decisiones políticas legítimas.

La discusión cobra mayor relevancia si se observa el escenario reciente, donde, pese a la reforma constitucional que reconfigura la estructura del Parlamento y actualiza la redacción del artículo 95, se mantuvo intacta la cláusula de irrenunciabilidad. Al mismo tiempo, el propio Congreso impulsó modificaciones en materia electoral que intentaron abrir, por vías indirectas, espacios de postulación para congresistas en procesos subnacionales, generando antinomias y zonas grises que terminan trasladando a la interpretación, y no al diseño constitucional, la solución de un problema de fondo. En otras palabras, se mantiene una prohibición constitucional rígida, pero se ensayan salidas legales que, en la práctica, rozan sus límites y debilitan la seguridad jurídica.

Este artículo se inserta en ese debate y propone mirar la irrenunciabilidad desde una pregunta concreta: ¿estamos ante una garantía indispensable para la representación o ante una regla que, por su carácter absoluto, puede lesionar derechos fundamentales y distorsionar la competencia democrática? Para responder, se analizan dos casos emblemáticos que revelan los puntos de quiebre de la regulación vigente, uno vinculado al derecho a la salud y al bienestar, y otro asociado al derecho de participación política en su dimensión de sufragio pasivo. A partir de ellos, se examina cómo se comporta la prohibición frente a circunstancias excepcionales y cuáles son sus efectos institucionales.

El trabajo se complementa con una revisión de la tradición constitucional peruana, el rol del bloque de constitucionalidad y un análisis sobre fenómenos asociados, como la incumbencia y ciertos incentivos perversos en periodos electorales. Finalmente, se plantea una propuesta de reforma constitucional que busca equilibrar dos objetivos que no deberían ser incompatibles: (i) preservar la estabilidad y la integridad del mandato representativo; y (ii) permitir la renuncia en supuestos excepcionales debidamente acreditados, como los de salud; además de establecer con claridad la renuncia obligatoria cuando el parlamentario pretenda postular a un cargo de elección popular, incluyendo la reelección, bajo reglas desarrolladas por norma especial.

METODOLOGÍA

La presente investigación posee un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo, y su diseño es el estudio de casos. En primer lugar, realiza una exploración de la figura de la renunciabilidad congresal a lo largo de la tradición constitucional peruana. Seguidamente, analiza el impacto de la vigente irrenunciabilidad del cargo de parlamentario en los derechos fundamentales de los congresistas. Para ello, se toman como casos de estudio de los ex congresistas Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí Picardo. En estos casos, la renunciabilidad se sustentó en el derecho a la salud y en el derecho a la participación política, respectivamente. Por otra parte, se busca comprender el fenómeno de la incumbencia política producto de la irrenunciabilidad vigente en la integridad de la función pública y el transfuguismo político.

EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA

Marco normativo: contexto histórico

Para comprender de mejor manera la normativa vigente que prohíbe la renuncia al cargo de congresista en el Perú, debemos remontarnos primero a la raíz del precepto, que es la Constitución de 1979. A través de ella, se introdujo una nueva disposición que difiere históricamente de las anteriores constituciones, ello con el objetivo de garantizar la estabilidad y continuidad de la labor legislativa, y cabe resaltar que para ese momento se contaba con dos cámaras. La disposición en cuestión se redactó de la siguiente manera:

Artículo 178. El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las Cámaras a sus miembros y que implican supresión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Esta disposición disruptiva se estableció en un contexto histórico en el que, tras recurrentes golpes de Estado militar, se buscaba fortalecer las instituciones democráticas y evitar la inestabilidad política que podría derivarse de renuncias frecuentes o estratégicas de los parlamentarios contrarias a su propia voluntad y orquestadas generalmente desde las cúpulas partidarias. En ese sentido, Fernández Segado (1994, p.287) explica que la “*dimisión en blanco*” era una práctica que difería significativamente de acuerdos explícitos de renuncia, ya que ponía en manos del partido un control arbitrario sobre el destino del parlamentario. Esto no solo violaba la autonomía

del representante electo, sino que también socavaba la representación democrática, ya que los parlamentarios podían ser obligados a actuar en contra de su voluntad y convicciones personales bajo la amenaza de una renuncia forzada. Actualmente, dicha práctica no representa una preocupación significativa en el contexto de la renunciabilidad del cargo, en la medida que existen mayores mecanismos de control ciudadano que coadyuvan disuadir del uso de esa mala práctica y favorecen la transparencia, incluyendo el control indirecto que ejercen los medios de prensa, en un contexto de libertad de expresión e información.

De esto se deduce entonces, en aquella época, que la intención de esta prohibición era asegurar que los representantes electos cumplieran con el mandato conferido por los ciudadanos a cabalidad, evitando así la interrupción de la labor legislativa derivada de una posible manipulación o coacción política.

En síntesis, la incorporación del principio de irrenunciabilidad del mandato legislativo en la Constitución de 1979 respondió a un contexto histórico específico marcado por la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática y proteger al parlamentario frente a presiones partidarias y prácticas como la denominada “dimisión en blanco”. No obstante, dicha finalidad estuvo estrechamente vinculada a una coyuntura política hoy superada, lo que impone la necesidad de revisar críticamente la vigencia y proporcionalidad de esta prohibición en el actual Estado constitucional de derecho, caracterizado por un mayor énfasis en la tutela de los derechos fundamentales y en la razonabilidad de las restricciones normativas.

Normativa vigente a la fecha

Tras describir el antecedente normativo más próximo a las disposiciones vigentes en este tema, es menester ahora exponer la regulación constitucional actual. A la fecha el artículo 95 de nuestra Carta Magna del año 1993 establece también que el mandato legislativo es irrenunciable, e incluso se puede afirmar que la redacción de la Constitución de 1979 permanece sin cambios sustanciales, a pesar que recientemente mediante la Ley 31988 (20 de marzo de 2024), Ley de Reforma Constitucional que Reestablece la Bicameralidad en el Perú, se pudo poner a debate el tema y, por qué no, modificarse dicho dispositivo constitucional permitiendo expresamente una renunciabilidad al cargo de diputado o de senador. Siendo que, en su redacción vigente, el artículo 95 de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley N° 31988, dispone lo siguiente:

Artículo 95. El mandato legislativo de senador o diputado es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Al mantener la irrenunciabilidad al cargo de congresista, se definieron algunas normas dispuestas.

Cabe mencionar que, la actual representación nacional prefirió promulgar por insistencia una norma ambigua, como es el caso de la Ley 32058 (13 de junio de 2024), que, entre otras disposiciones, permitía a los congresistas postular a las elecciones subnacionales, situación que anteriormente era imposible para estos cargos. Asimismo, cabe resaltar que esta norma fue parcialmente derogada, al menos en el punto referido a la posibilidad de que los congresistas postulen a cargos de elecciones municipales, situación que actualmente, con la Ley 32245 (15 de enero de 2025), se limitó solamente a aquellos casos en que el mandato del congresista venza en el mismo año de la elección municipal.

Por otro lado, como se ha advertido, tanto el legislador del 1979, al igual que el legislador de 1993 y el legislador del 2024, mantuvo la irrenunciabilidad en la norma constitucional buscando de esta manera una relativa estabilidad y fortalecimiento de la labor parlamentaria frente a factores externos al cargo que pudieran afectarla.

Sumando argumentos legales, encontramos que el Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, el cual posee naturaleza de rango constitucional al ser parte del denominado Bloque de la Constitucionalidad, prevé en su artículo 15 que el cargo de congresista de la República es irrenunciable. A esto le suma, las causales expresas y cerradas para la vacancia del cargo de parlamentario. Dice la referida norma lo siguiente:

Artículo 15. El cargo de Congresista es irrenunciable. Sólo vaca por muerte, inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política.

Cabe añadir, a modo de precisión, que el régimen de vacancia del parlamentario presenta un diseño más taxativo que el previsto para el Presidente de la República, en tanto el congresista no se encuentra expuesto a una causal abierta o indeterminada equivalente a la denominada “incapacidad moral”. Esta asimetría normativa resulta relevante para comprender el carácter garantista que históricamente se ha atribuido a la estabilidad del mandato legislativo. Sin embargo, el eventual traslado de una causal semejante al ámbito parlamentario exigiría una delimitación estricta de parámetros de razonabilidad y control, precisamente para evitar usos abusivos o

estratégicos que, bajo el argumento de “fortalecer la institucionalidad”, terminen debilitándola; debate que, por su extensión y complejidad, queda reservado para un desarrollo específico.

Por otro lado, el Bloque de Constitucionalidad es un concepto desarrollado ampliamente por la doctrina constitucional francesa y española, que según Francisco Rubio Llorente (1989) y el propio texto del artículo 78 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, emana de un conjunto de normas que, por remisión expresa de la propia Carta Magna, se transforman en normas de desarrollo constitucional excepcionales sobre la determinación de competencias o atribuciones entre los poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos e instancias de gobierno subnacional, así como del ejercicio de derechos fundamentales. Dice la precitada norma:

Artículo 78. Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

En ese orden, para ilustrar lo antes indicado nos remitimos a lo establecido por el artículo 31 de nuestra actual Constitución Política al desarrollo del derecho de sufragio mediante ley orgánica, en este caso la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Dice la norma constitucional mencionada:

Artículo 31. 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.

Estas disposiciones regulatorias de derechos fundamentales como el de participación política se complementan con otras normas electorales. En primer lugar, se identifica a la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, y sus modificatorias, la cual identifica el cargo de congresista de la República como impedimento directo para postularse a comicios municipales. Esto tiene además concordancia con el artículo 14° de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y sus modificatorias, que contiene exactamente la misma prohibición para comicios regionales tal como se puede observar a continuación:

Tabla 1

Análisis de normativa electoral sobre impedimentos de congresistas

LEY	AÑO	DISPOSICIÓN
Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales	1997	Artículo 8.- Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos: a) El presidente, los vicepresidentes y los congresistas de la República. (...)
Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales	2002	Artículo 14.- Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos: El presidente y los vicepresidentes de la República ni los congresistas de la República. (...)

Nota. Elaboración propia. El cuadro solo resalta el impedimento expreso, pero no establece la salvedad de presentar licencia o en caso el mandato del congresista venza en el mismo año de la elección regional o municipal (Ley 32058 y Ley 32245)

Ambas normativas recién expuestas entienden que la irrenunciabilidad al mandato legislativo hace imposible su participación en la contienda electoral regional y local; ello considerando que ciertos funcionarios y autoridades -excluidos los congresistas- pueden postular a los comicios si renuncian a su cargo o presentan licencia sin

goce de haber. Como podemos inferir de las normas antes glosadas, estamos ante una limitación al derecho de postulación a una elección, lo que es algo diferente a la limitación al derecho a renunciar, por ejemplo, al cargo de congresista de la República.

La precitada Ley 32058, que modifica cuatro leyes (Leyes 26859, 28094, 26864 y 27683), establece entre otros, un mecanismo muy complejo que aparentemente habilitaría a los congresistas a poder postular a las elecciones regionales y municipales. Dicho mecanismo no contraviene el impedimento constitucional ni legal preestablecido, sino que perfila una salida en base a una interpretación sistemática de las normas modificadas, que en su momento van a gestar dos escenarios. El primero, condicionando al Jurado Nacional de Elecciones a reglamentar la norma conforme a sus función establecida en el literal “L” del artículo 5 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones; y un segundo escenario, más complejo resolver en un determinado caso durante la etapa de inscripción o presentación de tachas, sentando así un criterio sobre la viabilidad o no de la postulación de un congresista de la República a unas próximas elecciones regionales y municipales 2026. Al respecto, al modificar la Ley 26859, mediante la Ley 32058, señala lo siguiente:

Artículo 2. Incorporación del artículo XVI al Título Preliminar, la decimoctava disposición transitoria, y la quinta y sexta disposición final a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se incorporan el artículo XVI al Título Preliminar, la decimoctava disposición transitoria, y la quinta y sexta disposición final a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los que quedan redactados con el siguiente texto:

(...)

Sexta Disposición Final. En los casos en los que convergen en el mismo año dos procesos electorales de naturaleza distinta, los ciudadanos que lo consideren conveniente pueden postular en ambos al no existir limitación o prohibición alguna al respecto.

Como podemos advertir, existe una redacción genérica que permite que cualquier ciudadano o congresista pueda postular a dos elecciones de diferente naturaleza como lo son las elecciones generales y las elecciones regionales y municipales. Dicha referencia es irrelevante para efectos del ejercicio del derecho de sufragio de cualquier ciudadano (de elegir y ser elegido), pero si es relevante para buscar habilitar a un congresista en ejercicio que desee participar en un proceso electoral subnacional (sufragio pasivo). En ese orden sigue la modificación tanto de la Ley 26864 como de la Ley 27683, modificadas por la Ley 32058, que nos dice:

Artículo 3. Modificación de los artículos 8 y 10 de la Ley 26864, Ley de

Elecciones Municipales

Se modifican los artículos 8 y 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, los que quedan redactados en los siguientes términos:

Artículo 8.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

Los siguientes ciudadanos:

a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.

(...)

Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

(...)

f) Los Congresistas de la República, salvo en los casos en que su mandato vence el mismo año que se desarrollan las elecciones regionales y municipales.

Los alcaldes y regidores que postulen a la reelección no requieren solicitar licencia.

(...)

Artículo 4. Modificación de los artículos 12 y 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Se modifican los artículos 12 y 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, los que quedan redactados en los siguientes términos:

(...)

Artículo 14.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

1. El Presidente y los Vicepresidentes de la República ni los Congresistas de la República.

(...)

4. Salvo que soliciten licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de elecciones:

(...)

f) Los congresistas de la República, salvo en los casos en que su mandato vence el mismo año que se desarrollan las elecciones regionales y municipales.

(...). (subrayado propio)

Se observa entonces que se mantiene el impedimento expreso de postulación para congresistas tanto en los artículos 8 y 14 de las antes glosadas leyes 26864 y 27683, pero in fine de ambas normas se permite postular en caso de una renuncia al cargo para postular a las elecciones municipales sesenta (60) días antes del proceso salvo en el caso que su mandato venza el mismo año como ocurriría en el escenario electoral 2026 o solicite una licencia hasta ciento veinte (120) días en caso el parlamentario decida postular a una elección regional en ese mismo escenario a razón de la simultaneidad de ambos procesos.

Cabe resaltar que, pese a que la norma constitucional establece de manera expresa que el cargo de congresista es irrenunciable, la modificación introducida por la Ley 32058 incorporó, de forma contradictoria, la posibilidad de renunciar al mandato parlamentario con la única finalidad de postular a cargos municipales. Esta habilitación resultaba abiertamente incompatible con el artículo 95 de la Constitución, por lo que la norma es materialmente inconstitucional. Ello explica, en parte, por qué el Poder Ejecutivo no procedió a su promulgación directa; sin embargo, resulta igualmente reprochable que tampoco haya formulado observación alguna, permitiendo su entrada en vigor por insistencia y asumiendo, de ese modo, una responsabilidad política compartida frente a una disposición que contravenía el texto constitucional vigente.

En ese contexto, mediante la Ley 32245 (15 de enero de 2025), se derogó el extremo referido a la renuncia congresal. No obstante, dicha corrección normativa resulta tardía y, en términos prácticos, innecesaria para el escenario de las elecciones regionales y municipales 2026, toda vez que la propia Ley 32058 ya contemplaba una salvedad aplicable cuando el mandato congresal vencía el mismo año del proceso electoral, supuesto que neutralizaba cualquier efecto jurídico de la renuncia en dicho proceso.

Aun así, resulta poco responsable que el Congreso de la República apruebe normas que contravienen de manera directa la Constitución, generando incertidumbre jurídica y trasladando el problema al ámbito interpretativo. Si la intención era permitir la renuncia de los congresistas para que postulen a otros cargos de elección subnacional, la vía constitucionalmente correcta era modificar expresamente el artículo 95 de la Constitución, opción que estuvo plenamente disponible durante la aprobación de la reforma de la bicameralidad. En ese sentido, la Ley 32245, sobre la derogatoria de este extremo, señala lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA.

(...)

Se deroga el literal f) del numeral 8.2 del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS PRIMERA.

(...) “Artículo 8. Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos: a) El presidente, los vicepresidentes y los congresistas de la República, salvo en los casos en que el mandato de estos últimos venza el mismo año en el que se desarrollan las elecciones regionales y municipales. [...]”.

En esa línea, respecto a los impedimentos y salvedades para que los congresistas postulen a cargos de elección subnacional, la normativa actual establece lo siguiente:

Tabla 2

Análisis de los impedimentos y salvedades para que un congresista pueda postular a cargos de elección popular

		CARGO PÚBLICO INICIAL
		CONGRESISTA
Cargo al que de desea postular	Gobernador	Con la Ley 32058 del 2024, se permitió postular si solicitan licencia sin goce de haber 120 días antes de la elección, en caso su mandato culmine el mismo año de la elección no sería necesario la licencia
	Consejero Regional	
	Alcalde	No pueden, salvo que su mandato terminé el mismo año en que se desarrollen las elecciones municipales, esto último fue agregado recién con la Ley 32245 del 2025
	Regidor	

Nota. Elaboración propia.

Por lo que, por la configuración de los procesos nacionales y subnacionales (4-5 años), la salvedad para pedir una licencia para postular solo se repite cada 20 años; es decir, en este año 2026 o en lapso aún más lejano, en el año 2046, se procederá a eximirlos del pedido de licencia al cargo.

En consecuencia, la Ley 32058, y posteriormente la Ley 32245, no soluciona el problema constitucional de fondo. Esta técnica legislativa, lejos de fortalecer la seguridad jurídica, profundiza la tensión entre la irrenunciabilidad del mandato congresal y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de participación política, reforzando la necesidad de una reforma constitucional clara y coherente del artículo 95 de la Constitución.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tradición constitucional de la renunciabilidad congresal

La irrenunciabilidad al cargo de parlamentario o congresista de la República es una medida recientemente implementada con las Constituciones de 1979 y 1993, y lo cual va en un sentido opuesto a nuestra tradición constitucional que sí habilitaba la renunciabilidad al cargo de parlamentario cuando este decidía participar en una elección. Téngase en cuenta lo descrito en la siguiente tabla:

Tabla 3

Situación de la renunciabilidad de los congresistas en la tradición constitucional peruana

CONSTITUCIÓN	ARTÍCULO	RENUNCIABILIDAD
1823	Artículo 48.- El cargo de Elector es inexcusable: lo es también el de Diputado, excepto el caso de ser reelegido antes de los cuatro años de haber cesado.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1826	No menciona el tema, salvo el de abandonar las cámaras en caso desempeñen el cargo de ministro de Estado.	
1828	Artículo 46.- Todo senador y diputado puede ser reelegido, y solo en este caso es renunciable al cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1834	Artículo 49.- Los senadores y diputados pueden ser reelegidos; y solo en este caso es renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1839	Artículo 24.- Los diputados y senadores pueden ser reelegidos, y solo en este caso es renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1856	Artículo 53.- El Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los representantes podrán ser reelectos y solo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1860	Artículo 58.- Los diputados y senadores podrán ser reelectos, y sólo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1867	Artículo 58. Los representantes podrán ser reelectos; y solo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1920	Artículo 82.- Los diputados o senadores podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciable el cargo.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.
1933	Artículo 96.- El mandato legislativo es irrenunciable, salvo el caso de reelección. La renuncia se presentará a la respectiva Cámara.	SI – renunciaban al cargo los parlamentarios que iban a la reelección.

1979	Artículo 178.- El mandato legislativo es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las Cámaras a sus miembros y que implican supresión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.	NO
1993	Artículo 95.- El mandato legislativo es irrenunciable.	NO

Nota. Elaboración propia en base a los datos recopilados por Miguel Tinajeros Arteta (2017) en “La renuncia al cargo de congresista”.

De la revisión de la tradición constitucional peruana, se puede advertir que la actual regla de irrenunciabilidad del mandato parlamentario fue incorporada de manera expresa desde 1979, manteniéndose vigente en la Constitución de 1993, por lo que la irrenunciabilidad no ha sido el estándar predominante en nuestra historia constitucional.

En ese sentido, lo que se observa en la mayoría de los textos constitucionales anteriores es un diseño distinto, donde el cargo parlamentario se concebía como una función que, por regla general, debía ejercerse durante el periodo para el que fue conferida; sin embargo, se admitía una salida concreta y delimitada cuando el propio representante decidía participar en un proceso electoral para renovar el mandato.

En esa misma línea, la Tabla 2 refleja con claridad esta pauta. En constituciones tempranas, como la de 1823, se llega incluso a afirmar que el cargo de diputado es “inexcusable”, pero se abre la excepción cuando el parlamentario busca ser reelegido dentro de determinados márgenes temporales, lo que sugiere que el problema no era “permitir renunciaciones” en abstracto, sino evitar que la representación parlamentaria pueda ser renunciable sin causa o sin control.

Más adelante, en textos como los de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920, reaparece una fórmula prácticamente constante, en la cual el cargo es renunciable solo en caso de reelección. Esta fórmula fue mantenida por décadas, lo que permite sostener que la renunciabilidad, en el constitucionalismo peruano, fue una herramienta delimitada para gestionar el tránsito entre el ejercicio del cargo y la competencia electoral.

Un punto especialmente ilustrativo es el texto de 1933, que introduce una fórmula intermedia, la cual declara que el mandato es “irrenunciable”, pero mantiene la excepción “salvo el caso de reelección”, además de precisar el canal formal para presentar la dimisión ante la Cámara correspondiente.

Dicha redacción es importante porque evidencia que ya existía una preocupación por la estabilidad del mandato y que, aun así, se reconocía que la reelección justificaba un tratamiento distinto, probablemente por la necesidad de separar la condición de representante en funciones de la condición de candidato.

En ese marco, el quiebre de tradición constitucional en la Constitución de 1979 adquiere un significado particular, ya que, por primera vez, se elimina la lógica de excepción y se establece una irrenunciabilidad sin salida, criterio que luego se conserva en 1993.

Por ello, más que una “tradición histórica de la irrenunciabilidad”, lo que el presente análisis permite afirmar es que nuestra tradición fue, mayoritariamente, la de una renunciabilidad condicionada, principalmente ligada a la reelección. Esto se debe a que, de acuerdo con el propio balance presentado, diez de doce constituciones habrían permitido renunciar únicamente bajo ese supuesto, lectura que refuerza la idea de que los constituyentes buscaban reducir la posibilidad de ventajas indebidas durante periodos electorales, es decir, contener el fenómeno de la incumbencia.

Casos emblemáticos relacionados a la irrenunciabilidad congresal

En el presente artículo se tomará en cuenta dos casos emblemáticos para el análisis de la materia: (i) el caso de Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea versus el Congreso de la República; y, (ii) el caso de la medida cautelar de Marco Tulio Falconí Picardo. Ambos casos ilustran la complejidad del derecho constitucional peruano en relación con la irrenunciabilidad del cargo de congresista y la afectación de derechos fundamentales a la salud y a la participación política respectivamente.

Derecho a la salud y al bienestar: caso Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea versus el Congreso de la República

El reconocido político, exministro y excongresista de la República, Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea, además de ser recordado por su gran nivel intelectual y académico y sus importantes aportes a la historia y legislación peruana, ha dejado una de las casuísticas más importantes en materia de renunciabilidad congresal. Él interpuso una demanda de amparo (Expediente N.º 30303-2008) para solicitar que se ordene al Congreso de la República aceptar su renuncia al cargo; ello en razón de que las altas tensiones y frustraciones de un Congreso excesivamente fragmentado afectaban de manera directa su salud e integridad individual. Posteriormente, tras transcurrir diversas instancias, la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Lima resolvió declarar procedente la renuncia y emplazar al accesorio para el cargo.

De este caso se desprende, en primer lugar, que la justicia ordinaria brindó, para ese caso concreto, una solución a esta problemática. En otras palabras, no se requirió recurrir a la instancia del Tribunal Constitucional para resolver el petitorio. Sin embargo, a pesar de ser una casuística relevante en materia judicial, dada su naturaleza particular de solución a un caso concreto, no constituye un precedente vinculante. Y esto es perjudicial dado que, tal como se acaba de describir, se observa con claridad que la normativa constitucional vigente con la Constitución del 1993 hace prevalecer la disposición de irrenunciabilidad frente a afectaciones directas a la salud.

Al respecto, debemos precisar que se observa dos normas constitucionales directamente en conflicto: por un lado, el derecho a la salud, previsto en el artículo 7º de la Carta Magna, que protege la integridad individual de los ciudadanos, y, por otro lado, la irrenunciabilidad al cargo de congresista del artículo 95º, que busca garantizar la estabilidad y continuidad del mandato legislativo. Visto de otra manera, y en este caso concreto, para brindar estricto cumplimiento a la finalidad de cuidar la conservación del cargo de congresista de la República, se estaría inaplicando el derecho universal a la salud, al negar una renuncia por esta causa en específico.

Por lo recién mencionado, se puede señalar que negar una renuncia a futuros casos donde el congresista presenta problemas de salud o reclame su derecho al bienestar personal y/o familiar, al libre desarrollo de su personalidad, entre otros, se convierte en una disposición demasiado rígida, ignorando circunstancias excepcionales que afectan profundamente la integridad física y mental de los congresistas. Esta prohibición se convierte en una carga desproporcionada para los parlamentarios, sometiéndolos a seguir en funciones incluso por encima de su capacidad física o mental.

Ahondando a fondo en la problemática, obligar a permanecer al congresista en el cargo en contra de su voluntad puede constituir una forma moderna de *trabajo forzoso*; cuestión eminentemente prohibida a la actualidad con protección internacional a través de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Adicional a ello, Valle Riestra brindó una entrevista en la Edición 18.^a de la Revista *Advocatus*, y a través de la cual dejó una interrogante digna de ser reflexionada a fondo: “(...) pues si el presidente de la República (cargo individual) puede renunciar, ¿por qué un congresista, siendo ello una función colectiva, no puede hacerlo?”

La precitada alegación revela una contradicción de orden lógico, puesto que, en efecto, si la más alta autoridad pública elegida por sufragio directo puede renunciar al cargo, si el Congreso lo acepta (como lo señala el inciso 3) del art. 113 de la Constitución), con mayor razón, también podría hacerlo un congresista, lo que en teoría general del derecho se conoce como el argumento *ab maioris ad minus* (si algo es válido en un caso más fuerte, también debe ser válido en un caso más débil).

La tesis argumentativa de Javier Valle Riestra trae a la memoria los postulados de la obra *Normas constitucionales inconstitucionales*, del autor alemán Otto Bachof. Comentando su obra, Domingo García Belaunde y Francisco Javier Díaz Revorio señalan lo siguiente:

En efecto, defender la posibilidad de que ciertos preceptos del texto constitucional sean inconstitucionales, implica entender el concepto de Constitución como algo diferente, al menos en parte, del simple conjunto de preceptos jurídicos escritos en dicho texto.

BACHOF parte de la distinción, habitual en muchos autores, aunque no siempre con idéntico sentido, entre Constitución en sentido formal y Constitución en sentido material, para defender la existencia de un “Derecho suprapositivo” que ha de ser respetado por el propio Poder constituyente como condición para la validez de la propia Constitución. Para nuestro autor, el “Derecho supralegal” puede o no estar incorporado al texto constitucional, pero en cualquier caso la incorporación del mismo a la Constitución formal tiene carácter meramente declarativo y no constitutivo. Por ello, la vulneración de este “Derecho supralegal” es una infracción de la Constitución, que convierte en inconstitucional a la disposición infractora.

Desde este especial punto de vista, la defensa de las normas constitucionales inconstitucionales supone el abandono de las tesis más estrictamente positivistas o, si se quiere, del concepto de Constitución en sentido puramente formal. Sin embargo, ello no supone necesariamente suscribir tesis iusnaturalistas, sino solamente encontrar un fundamento a esa superioridad de ciertos valores fundamentales (estén o no en la Constitución formal) sobre los preceptos constitucionales escritos. (...).

En ese orden de ideas, el caso Valle Riestra permite una interpretación de la constitucionalidad de la norma constitucional restrictiva de la renuncia al cargo de congresista, desde una perspectiva sistemática, humanista y finalista, que trasciende la aplicación mecánica e irrazonable del texto normativo.

De este caso se desprende una regla constitucional relevante: la irrenunciabilidad absoluta del mandato parlamentario, aplicada sin distinción de circunstancias personales graves, puede generar una restricción desproporcionada de derechos fundamentales, particularmente del derecho a la salud y a la dignidad humana. La negativa a admitir la renuncia del congresista Valle-Riestra evidencia que la estabilidad institucional no puede preservarse a costa de imponer al representante una obligación de ejercicio forzoso del cargo. En consecuencia, este precedente refuerza la tesis de que la irrenunciabilidad del mandato debe admitir excepciones constitucionalmente justificadas, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Derecho a la participación política: caso Marco Tulio Falconí Picardo

Del caso expuesto en líneas anteriores, también se expone otro caso emblemático en materia de renunciabilidad al cargo de congresista; esta vez no relacionado a la integridad física de los parlamentarios, sino a su derecho a participar en la política mediante el sufragio pasivo (postular a un cargo público).

En primer lugar, las normas electorales prohíben que autoridades y funcionarios públicos se presenten en el proceso electoral, a menos que renuncien dentro del plazo indicado. En el caso de los congresistas, la irrenunciabilidad imposibilita la participación electoral al no poder dejar el cargo voluntariamente en un plazo definido. Como consecuencia, el derecho a la participación del congresista se ve limitado, así como su facultad de postular deliberadamente a cargos de elección popular. Ello también entra en contradicción con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que sostiene el derecho a elegir y ser elegido libremente.

El político Marco Falconí fue congresista electo para el periodo 2011-2016. En el 2014 comunicó su voluntad de postularse al cargo de gobernador regional de Arequipa por el movimiento regional “Fuerza Arequipa”, sin embargo, no podía realizar ello con normalidad dado que ser parlamentario en funciones era una causal de impedimento para participar de dichos comicios. Frente a ello, interpuso un proceso de amparo, y dada la cercanía al cierre del plazo de inscripción de candidaturas, el Décimo Juzgado Especializado en lo Civil de Arequipa dictó una medida cautelar innovativa para suspender el ejercicio de sus funciones como congresista.

Tras ello, una vez levantada la medida cautelar, la justicia electoral se volvió competente para pronunciarse de fondo sobre la candidatura, declarándola improcedente. El Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N.º 2313-2014-JNE que dejó fuera de la contienda a Marco Tulio Falconí. El organismo electoral aprobó una tacha en su contra, cuyos argumentos estaban sustentados en el artículo 14 de la Ley de Elecciones Regionales que impide la postulación a cargos como presidente o consejero regional a los congresistas de la República. De igual manera, la Comisión de Constitución del Congreso rechazó el pedido de renuncia, así como el Poder Judicial dejó sin efecto la medida cautelar del Juzgado de Arequipa que permitió la inscripción de candidatura de Marco Tulio Falconí.

En este caso, se evidencia que la prohibición constitucional actuó como límite rígido y vulneró el derecho a la participación política en la modalidad de sufragio pasivo (derecho de ser elegido). El parlamentario enfrentó entonces una restricción a uno de sus derechos constitucionales, como lo es a ser elegido, pero a su vez también la ciudadanía se vio limitada a no poder ejercer su derecho de libertad de elección al ni siquiera declararse procedente la candidatura. Estos derechos a la participación política no únicamente se encuentran previstos en nuestra Carta Magna, sino que son parte de un sistema internacional sólido, incluyendo la Convención Americana de Derechos Humanos.

De tal manera, el caso Falconí Picardo permite identificar una consecuencia normativa distinta pero complementaria: la prohibición de renuncia al cargo congresal, en contextos de postulación a otros cargos de representación, produce una afectación directa al derecho de participación política en su dimensión pasiva. Al impedir que el parlamentario pueda optar por otro cargo de elección popular, aun cuando cuente con respaldo ciudadano, la irrenunciabilidad absoluta opera como una barrera normativa injustificada. Este caso demuestra que la regulación vigente no solo incide en derechos individuales, sino que distorsiona el principio democrático, al restringir indebidamente las alternativas de representación política disponibles para el electorado.

Incumbencia y renunciabilidad al cargo de congresista

Definición y relevancia de la renunciabilidad para los casos de estudio

Respecto a la figura de la incumbencia en el ámbito político, Córdova e Incio (2013) lo definen de la siguiente manera:

La incumbencia se refiere al fenómeno de la presencia de candidatos en busca de una reelección en un proceso determinado. Los incumbentes son aquellos que han ejercido un cargo de elección popular y se presentan en competencia para renovar su presencia por un período consecutivo de funciones. (p.2).

En referencia a ello, la irrenunciabilidad al cargo de congresista de la República en el razonamiento de los constituyentes de los textos constitucionales de 1979 y el vigente de 1993 buscaba proteger a los legisladores a que sean obligados a renunciar a sus cargos por grupos de interés. Este cambio a la irrenunciabilidad inició en el debate de la Constitución de 1979, de acuerdo con la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 (1980): “(...) si ponemos el concepto ‘renunciable’, exponemos a presiones al diputado y al senador” (p. 103).

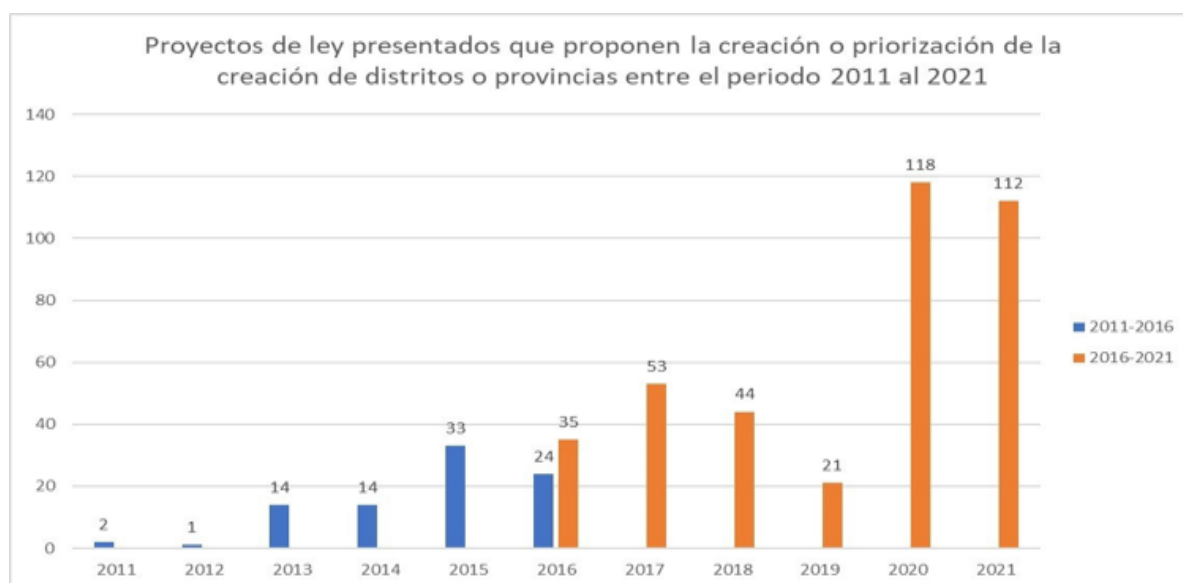
El excongresista Chirinos Soto (1995) señaló que la finalidad de este cambio fue proteger al congresista “de las presiones de cualquier clase que pudieran ejercer sobre él”. (1995, p. 163.). En esa misma línea, León (2005) destacó: Se puede afirmar, por lo tanto, que el fundamento de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario radica, por un lado, en el intento de proteger al congresista de las presiones que se pudieran ejercer sobre él; en segundo lugar, en no permitir que sus decisiones se vean mediatizadas por los intereses de un grupo de electores, de sus partidos políticos o del grupo parlamentario del cual forma parte, lo cual impediría el libre ejercicio de la función parlamentaria. (pp. 106).

De manera contraria, y tal como se mencionó en el numeral anterior, al examinar la historia constitucional del país se observa que en tiempos pasados se permitió la renunciabilidad al cargo de congresista únicamente en las circunstancias en que se desee renovar el mandato legislativo. Si analizamos a detalle este aspecto, se puede comprender entonces que se trata de una disposición lógica que buscaba salvaguardar la integridad de la función pública. Mientras existe la posibilidad de un parlamentario de ser reelegido, se puede caer en una situación de clara ventaja al poder emplear recursos y redes establecidas para aumentar las posibilidades de reelección o de ser elegido en un cargo de elección popular. En otras palabras, la renuncia obligatoria de un congresista en aras de postularse nuevamente a un cargo público busca evitar el abuso de recursos públicos con fines electorales.

Para demostrar que la incumbencia es un asunto de preocupación que no se aleja de la realidad peruana, se analizó la data de proyectos de ley del Congreso de la República durante los periodos parlamentarios 2011-2016, 2016-2021 para exponer que, a medida que nos acercamos a periodos electorales, se presentan más proyectos para la creación de distritos que pueden impulsar un beneficio electoral. Se evidencia que el uso del mandato legislativo podría aumentar las posibilidades de ganar una elección a través de creación de distritos.

Figura 1

Proyectos de ley presentados para la creación de distritos o provincias



Nota. Elaboración propia en base a los datos extraídos del portal de Congreso de la República

Tabla 4

Cantidad de congresistas en los periodos 2016-2020 y 2020-2021 que postularon a las elecciones regionales y municipales 2022 (ERM 2022)

DESCRIPCIÓN	TOTAL	PORCENTAJE
Congresistas del periodo 2016-2020 que postularon a un cargo en las ERM 2022	20	15%
Congresistas del periodo 2020-2021 que postularon a un cargo en las ERM 2022	40	31%

Nota. Elaboración propia en base a los datos extraídos de infogob-jne.

A continuación, de las tablas recién mostrados se puede interpretar:

- *Primero*, cuando aún se permitía la reelección congresal, existía un especial interés de crear más distritos para optar por la reelección parlamentaria en las Elecciones Generales 2016. En la gráfica mostrada se observa que en las vísperas de las elecciones (los años 2015 y 2016) se dio una subida en el intento de crear nuevos distritos. La teoría de la incumbencia, en este caso, se demuestra.
- *Segundo*, se muestra que también podría existir incumbencia por parte de los congresistas para participar en las Elecciones Regionales y Municipales 2022. Esto se demuestra a través de la data expuesta. Tanto en el año 2020 y 2021, nuevamente vísperas de las elecciones subnacionales, se ve un claro aumento del intento de crear nuevos distritos. Eso se termina de confirmar al entender, por ejemplo, que casi la tercera parte de los parlamentarios del periodo legislativo extraordinario 2020-2021 tenían expectativa de participar en las elecciones del año venidero.

Entonces, hasta el año pasado, la incumbencia en la reelección de congresistas parecía no presentar mayor riesgo; ello porque, hasta antes del año 2024, la reelección se encontraba prohibida de acuerdo con los resultados del Referéndum Nacional 2018. Sin embargo, en marzo 2024 se publicó la Ley 31988, que nuevamente habilita la reelección parlamentaria. Por lo que esta reciente aprobación muestra la necesidad de habilitar la renunciabilidad, e incluso establecer la obligatoriedad en casos de postulación a cargos de elección pública a nivel nacional o subnacional (recordemos que hubo cuestionamientos a congresistas que postularon a la Presidencia de la República).

Por otro lado, aunque no se hubiera aprobado nuevamente la reelección congresal, se afirma que también puede existir una incumbencia y beneficio del mandato legislativo de cara a elecciones subnacionales. Prueba de ello es lo que sucedió el año 2022, y que se acaba de exponer con data concreta.

La renunciabilidad a favor de la integridad de la función pública

Como se acaba de afirmar, la renunciabilidad puede constituir un elemento esencial para proteger la labor de la función pública, y ello en vista de evitar el aprovechamiento del cargo para obtener mayores y desiguales beneficios de cara a una cercana época electoral. Al respecto, cabe recordar los principios básicos de la función pública a los cuales está sujeta la carrera pública:

Que, la Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, reconoce en su artículo 3° que la función pública debe buscar alcanzar los mayores niveles del aparato estatal. Entonces, si un congresista de la República tiene en mente ser reelegido en el próximo periodo, ¿cómo es que se asegura que brinde su máximo potencial en el cargo en el tiempo restante? Por ello, promover la renuncia obligatoria al menos seis (06) meses antes de comicios nacionales o subnacionales permite cumplir con los fines de la función pública. Además, que prevendrá un posible abuso del cargo en favor de la postulación que pretende.

Asimismo, la norma en mención expone que la carrera pública debe regirse bajo los principios de probidad, eficiencia, idoneidad, justicia y equidad. Como se demostró antes, existe un margen importante de posibilidad donde los congresistas pueden emplear recursos estatales para asegurar su reelección meses antes de los comicios. Nuevamente, para evitar esta escena de incumbencia, se puede impulsar la renuncia obligatoria meses antes de las elecciones.

La renunciabilidad y el transfuguismo partidario

Uno de los desafíos que presenta nuestra democracia actual es la lucha contra el transfuguismo parlamentario que se da con suma frecuencia en el Poder Legislativo. La irrenunciabilidad, tal como se prevé ahora, convierte

al congresista en una especie de “dueño” de la curul, haciendo que persista en su cargo incluso al renunciar a la bancada o al partido que lo postuló.

Al respecto, y como reflexión con cargo a profundizar este tema más adelante en el espacio académico, podría considerarse como una reforma normativa interesante y útil para promover la solidez partidaria el hecho de condicionar la renuncia a la bancada con la renuncia a la curul. No se comprendería la renuncia al partido porque la norma prevé que existan parlamentarios no partidarizados, en rigor, independientes. Ello podría analizarse contrastando simultáneamente que, de aplicarse esta reforma, los congresistas podrían perder cierto nivel de independencia en las decisiones, pero a cambio podríamos tener un fortalecimiento institucional de los partidos políticos con bancadas en el Congreso de la república, algo que a la luz de la experiencia que nos deja el actual modelo institucional vigente, urge de cambiar.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Que, sobre la reelección congresal, nuestro máximo intérprete constitucional también ha reconocido que existen límites que deben ser trazados. Para efectos del presente artículo, se ha sostenido que la reelección debe llevar a una renuncia obligatoria de mínimo seis (06) meses antes de la celebración de comicios. Esto con la finalidad de evitar una ventaja desigual y discriminatoria entre los postulantes, así como también evitar el uso de recursos indebidos de la función congresal.

Cabe agregar, que en múltiples pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha reconocido que los límites a la reelección no constituyen una afectación a la participación política porque este derecho no es absoluto. Ergo, se puede condicionar a cualquier diputado o senador que para postular a una elección general (reelección como parlamentario o elección como presidente de la República) o una elección regional o municipal se debe renunciar al cargo seis (06) meses antes de tales comicios. A continuación, se brinda un resumen sobre algunos precedentes:

Tabla 5
Análisis de jurisprudencia para limitar la reelección congresal

EXPEDIENTE	AÑO	JURISPRUDENCIA
Expediente 0008-2018-PI/TC	2018	“Considerando 39.- Como bien señalan disposiciones como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (previsto, justo es decirlo, para los parlamentarios o congresistas), la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso “Gitonas y otras versus Grecia”, y el artículo 23 (lb y 2) de la Convención Americana, el derecho de ser elegido no es absoluto y admite límites”
Expediente 00001-2023-PI/TC	2023	“Considerando 65.- De lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que, en principio, limitar la reelección parlamentaria no es inconstitucional, no trasgrede el derecho constitucional de participación política, ni vulnera el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, ni infringe los presupuestos de la democracia constitucional o del derecho a vivir en democracia.”

Nota. Elaboración propia.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha desarrollado los principios de la función congresal, y demostró la importancia de la naturaleza del mandato legislativo señalando en su Expediente N.º 001-2018-PI/TC que: “39. (...) De allí que, si la representación política es un compromiso entre estatalidad y democracia, el mandato parlamentario es el instrumento político constitucional, al servicio de la representación misma.”

Por lo que, de lo recién desarrollado, se demuestra que el Tribunal Constitucional ha brindado alcances para comprender que el cargo debe ser ejercido con voluntad y vocación, dada su relevancia para la sociedad, y no obligado en contra de la conciencia del parlamentario o a costa de su salud o de otro derecho fundamental.

De los precedentes citados se desprende una regla jurisprudencial clara: el derecho de participación política, aun en su dimensión pasiva, admite restricciones siempre que estas sean razonables, proporcionales y persigan fines constitucionalmente legítimos, como la protección de la igualdad en la contienda electoral o la preservación de

la función representativa. El propio Tribunal Constitucional ha enfatizado que tales límites no pueden vaciar de contenido esencial dicho derecho.

Sin embargo, esta línea jurisprudencial revela una tensión no resuelta cuando se contrasta con la prohibición absoluta de renuncia al mandato parlamentario. Mientras el Tribunal exige que toda restricción a la participación política sea evaluada caso por caso bajo criterios de proporcionalidad, la irrenunciabilidad del cargo congresal se aplica de manera uniforme e incondicionada, sin distinguir entre supuestos ordinarios y circunstancias excepcionales vinculadas a derechos fundamentales como la salud, la dignidad o la libertad de conciencia.

En ese sentido, aun cuando el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado de forma expresa sobre la constitucionalidad de la renunciabilidad del mandato parlamentario, de sus propios criterios se desprende implícitamente que una prohibición absoluta, carente de mecanismos de ponderación, resulta difícilmente conciliable con el estándar constitucional que el mismo Tribunal ha desarrollado en materia de derechos políticos y función representativa. Esta lectura refuerza la tesis central del presente artículo, en cuanto a la necesidad de replantear la irrenunciabilidad del mandato congresal desde una perspectiva constitucionalmente más equilibrada.

Proyectos de ley relacionados

En materia de renunciabilidad, en los últimos años destacó el Proyecto de Ley 1507/2016-CR que planteaba modificar el artículo 95° de la Constitución para prohibir la reelección continua e indefinida, y hacer efectiva la renunciabilidad de los congresistas. Ello fue impulsado en el año 2017 por congresistas de la bancada “*Grupo Parlamentarios Peruanos por el Kambio (PPK)*”.

En la exposición de motivos se señala que, a través de esta reforma, se buscaba uniformizar la configuración de las instituciones presidencial y congresal; ello dado que en el caso de la presidencia de la República sí se permitía renunciar. Por ello, este proyecto tenía el objeto de promover la coherencia normativa, y ajustar el derecho al principio de igualdad.

Se afirmó también que la actual normativa afectaba la libertad de quienes pretendan postular a cargos de elección popular, y ante esto el grupo parlamentario planteó la siguiente fórmula:

Propuesta de fórmula constitucional de bancada PPK (2017)

Artículo 95.- El mandato legislativo es renunciable y surte efectos jurídicos a partir de que es aceptada por el Congreso. El Congresista puede ser reelegido inmediatamente para un periodo adicional. Transcurrido un periodo como mínimo pueden postular nuevamente, bajo las mismas condiciones. (...)”

Cabe resaltar que, en el último periodo legislativo vigente a la fecha, no se ha presentado ningún proyecto de ley para la reforma de la irrenunciabilidad congresal.

Irrenunciabilidad: vulneración al derecho de participación política

La participación política es un derecho fundamental reconocido en los artículos 2, numeral 17 y 31 de nuestra Constitución, así como en numerosas fuentes del derecho internacional. Este derecho contempla a los ciudadanos no solo votar y ser elegidos, sino también influir en la toma de decisiones políticas y en la dirección de sus gobiernos. La Carta Democrática Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos destacan la importancia de la participación política como pilar esencial de la democracia.

Según el Diccionario Electoral CAPEL (2017, p. 809), la participación política se define como cualquier actividad realizada por los ciudadanos que tiene el fin de intervenir en la elección de sus gobernantes o influir en la formulación de la política estatal. Esto abarca acciones tanto colectivas como individuales, a través de las cuales se busca influir en las decisiones sobre el tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera en que se administra el Estado en ese país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Al respecto, la participación política engloba el sufragio activo y pasivo, que para fines de la presente investigación solo se ahondará en el último. El sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegido para ocupar cargos públicos, lo cual implica no solo ser elegible, es decir, cumplir con todos los requisitos y no estar sujeto a inelegibilidades, sino también la capacidad de presentarse como candidato en las elecciones. La efectividad del sufragio pasivo depende de que las reglas del sistema electoral sean razonables y proporcionadas, permitiendo a los candidatos no solo postularse, sino también tener una oportunidad real de ser elegidos. Todo esto busca asegurar que el proceso electoral sea inclusivo y representativo, evitando la discriminación.

La irrenunciabilidad del cargo de congresista, como está estipulada en la Constitución Política del Perú, plantea una serie de problemas que pueden afectar directamente el derecho a la participación política del sufragio pasivo, pues afectan la posibilidad real de los candidatos de ser elegidos. Esta normativa restringe la capacidad de los congresistas para renunciar voluntariamente, incluso en situaciones donde su salud, bienestar personal o convicciones políticas han cambiado significativamente; y tal como advertimos, restringe los derechos de participación política en comicios nacionales o subnacionales. En otras palabras, la irrenunciabilidad tal como se tiene prevista a la actualidad, limita la libertad para decidir sobre su continuidad en el cargo a través de la reelección y participar en otros procesos políticos.

Complementario a ello, se puede también afirmar que, cuando los legisladores no pueden renunciar, incluso si ya no están en condiciones de cumplir con sus funciones de manera efectiva, se afecta directamente la representatividad del Congreso. Esto puede resultar en una disminución de la confianza pública en las instituciones democráticas y en un debilitamiento de la legitimidad del poder legislativo. Además, legisladores obligados a permanecer en su cargo en contra de su voluntad pueden ser menos efectivos y comprometidos con su labor, lo cual afecta la calidad de la deliberación y la toma de decisiones en el Congreso. Es por ello que, se indica que la irrenunciabilidad busca proteger la función pública del parlamentario, pero en la práctica termina teniendo el efecto contrario en la práctica.

Inclusive, de permitirse que, por ejemplo, por razones de decoro, un congresista pueda renunciar, ello coadyuvaría a proteger al propio Congreso de la República como institución: imaginemos que se produce una situación personal que, sin ser delito o una falta ética, en sentido estricto, generan una crisis de legitimidad social, en un caso como ese, el congresista, podría preferir su derecho al bienestar personal o familiar, a la paz, al libre desarrollo de su personalidad y/o hasta podría preferir proteger la legitimidad de su partido, bancada o del propio congreso y pacificar una situación de crisis personal, institucional mediante su renuncia voluntaria. No permitírsele, vulneraría, sin duda alguna, sus precitados derechos fundamentales.

Inclusive razones como la necesidad de acompañar a un familiar o ser querido con problemas de salud, dedicar tiempo de calidad a su familia, entre otras situaciones vitales en su esfera de derechos personalísimos distintos a la salud propia o aspiraciones políticas, podrían justificar su deseo de renunciar al cargo de congresista, sin que ello

Legislación comparada

En un análisis comparativo con otros países de América Latina, se observa que la irrenunciabilidad del cargo de parlamentario no es una norma universal. En muchas naciones, se permite la renuncia voluntaria de los legisladores bajo regulaciones específicas, lo que sugiere que es posible diseñar un marco normativo que permita la renuncia sin comprometer la estabilidad legislativa. Este contraste evidencia la necesidad de revisar y modificar el marco constitucional y normas legales para alinearla con los estándares internacionales de derechos humanos y prácticas democráticas.

Como un subapartado del presente artículo, se considera necesario observar a los vecinos de la región, en lo que respecta a su tratamiento de la renuncia de los congresistas o los que hagan a sus veces. Al respecto, se verificó en 5 países de la región sudamericana: Chile, Ecuador, Colombia, Venezuela y Argentina. Dichos países se escogieron como una muestra significativa a analizar.

Tabla 6

Derecho comparado en Latinoamérica sobre la renuncia y la reelección de parlamentarios

PAÍS	CONSTITUCIÓN	PERMITE RENUNCIA	PERMITE REELECCIÓN
CHILE	Constitución Política de la República de Chile	Art. 60. (...) Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional	Art. 51. (...) Los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos periodos; los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un periodo. Para estos efectos se entenderá que los diputados y senadores han ejercido su cargo durante un periodo cuando han cumplido más de la mitad de su mandato. (...)

ECUADOR	Constitución de la República de Ecuador	Art. 114.-"Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan".	
COLOMBIA	Constitución Política de la República de Colombia	Art. 134. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.	Art. 132. Los senadores y los representantes serán elegidos para un periodo de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.
VENEZUELA	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	Art. 200. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo. (...)	Art. 192. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos periodos consecutivos como máximo.
ARGENTINA	Constitución de la Nación Argentina	Art. 62.- Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro.	Art. 56.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Nota. Elaboración propia en base a los datos recopilados en las 5 constituciones de los 5 países mencionados.

De lo advertido, se puede señalar que la irrenunciabilidad absoluta del mandato parlamentario, tal como se presenta en el caso peruano, no constituye una regla general en la región, sino más bien una opción particular. En la experiencia latinoamericana es frecuente encontrar modelos que admiten la renuncia bajo causales estrictas, generalmente vinculadas a situaciones personales de especial gravedad; y, por otro lado, existen modelos que utilizan la renuncia (o la separación del cargo) como herramienta de integridad electoral cuando un representante pretende competir por otra función pública. En ambos casos, el punto en común es que la renuncia no se entiende como una amenaza a la estabilidad institucional.

El caso chileno es ilustrativo de una salida constitucional cuidadosamente controlada, dado que no se concibe la renuncia como un acto libre y discrecional, sino como una medida excepcional ligada a una causa objetiva (enfermedad grave) y sometida a verificación por un órgano de cierre. En términos prácticos, el modelo chileno muestra que es posible reconocer la salud como razón legítima para dejar el mandato sin abrir la puerta a renuncias estratégicas o negociadas, precisamente porque el procedimiento eleva el estándar de acreditación y desplaza la decisión fuera del terreno estrictamente político.

En el caso ecuatoriano se observa una lógica distinta; en este caso, la renuncia aparece como mecanismo vinculado a la competencia electoral y a la neutralidad del cargo. Allí se exige que, si una autoridad de elección popular busca competir por un puesto diferente, se separe del cargo que ocupa. La regla no está pensada principalmente para "resolver casos personales", sino para evitar que el titular del mandato compita con una ventaja estructural frente a otros candidatos o que utilice el poder, la exposición pública o los recursos simbólicos del cargo como plataforma de campaña. Esta idea conecta directamente con el problema de la incumbencia; en otras palabras, la renuncia no se entiende como un "beneficio" del político, sino como una condición de equidad democrática.

Colombia, por su parte, ofrece una advertencia relevante, donde no solo se gira en torno a permitir o no permitir renunciar, sino también a cómo evitar que la renuncia sea usada como estrategia de impunidad o evasión de responsabilidades. Su normativa constitucional, en materia de reemplazos y efectos de la renuncia, pone el énfasis en que determinadas dimisiones no pueden convertirse en un atajo para alterar consecuencias jurídicas o para modificar el funcionamiento del régimen de sustituciones.

Por otro lado, los ejemplos de Venezuela y Argentina muestran un enfoque todavía más “normalizado”, esto debido a que la renuncia es tratada como un supuesto ordinario de vacancia, similar a la muerte u otras causas, y se integra al diseño institucional. En Venezuela, además, la regulación de la reelección introduce límites a la permanencia continuada; y en Argentina se asume la renuncia como un hecho posible que debe ser gestionado mediante reglas de reemplazo para no afectar la continuidad del órgano legislativo.

En consecuencia, la revisión comparada permite señalar que, en la región sudamericana, lo excepcional no es la prohibición de renunciar, sino prohibirlo de manera absoluta. En los modelos revisados, la renuncia aparece como una institución jurídicamente admisible, aunque sujeta a distintos grados de restricción según el objetivo que se persiga, ya sea proteger derechos fundamentales (salud), asegurar equidad electoral (postulación a otros cargos o reelección) o preservar la integridad pública (evitar usos estratégicos).

PROPUESTA: FÓRMULA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Frente a todo ello, el presente artículo, siempre desde una visión propositiva y de mejora para el país, contempla una propuesta de reforma al modelo constitucional en materia de renunciabilidad de parlamentarios, ahora considerando la última modificación a favor de la bicameralidad quedando el texto planteado de la siguiente manera:

Tabla 6

Fórmula de reforma constitucional

FÓRMULA ACTUAL	PROPUESTA NORMATIVA
“Artículo 95.- El mandato legislativo de senador o diputado es irrenunciable. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.”	“Artículo 95.- El mandato legislativo de senador o diputado es renunciable por causal de salud debidamente acreditadas, según norma especial; asimismo, en los supuestos de reelección de diputados o senadores o de postulación a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, al Parlamento Andino o a cualquier cargo de elección popular en los ámbitos nacional, regional o local, la renuncia al mandato legislativo será obligatoria y deberá presentarse con una anticipación no menor de seis (06) meses a la fecha de celebración de los comicios, de acuerdo con lo dispuesto por la norma especial que regule la materia. Las sanciones disciplinarias que imponen las cámaras a sus representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.”

Tal como se observa, la disposición constitucional propuesta deja abierta la posibilidad de regir las causales precisas de renuncia, como el caso de la causal de salud, las cuales serán precisadas a través de los reglamentos de ambas cámaras, que son normas que tiene rango de ley orgánica. Además, la presente propuesta regula constitucionalmente la renuncia política; es decir, esa renuncia para reelegirse en el cargo o postular a uno distinto en instancias nacionales, regionales o municipales. Ello permitirá, entonces: (i) evitar circunstancias de aprovechamiento del cargo ante la reelección congresal o su postulación a cualquier cargo de elección popular; y (ii) brindará garantía a la integridad de la función pública, teniendo parlamentarios que realmente puedan y quieran cumplir a cabalidad con el mandato legislativo.

CONCLUSIONES

La irrenunciabilidad del cargo de parlamentario en Perú, introducida con las Constituciones de 1979 y 1993, representa un cambio significativo respecto a la tradición constitucional anterior del país. Antes de estas reformas, diez de doce constituciones permitían la renuncia de los parlamentarios, especialmente en casos de reelección. Lo que demuestra que se buscaba evitar la ventaja del incumbente, promoviendo así una mayor rotación y renovación en el poder legislativo.

La decisión de implementar la irrenunciabilidad en las constituciones más recientes se fundamentó en la necesidad de proteger la función pública de los legisladores de presiones externas. Sin embargo, este cambio llega a tener un efecto contraproducente, pues al obligar al congresista a mantenerse en el cargo incluso en contra de su voluntad, plantea una labor estatal poco dedicada y efectiva. Asimismo, esta disposición ha generado cuestionamientos sobre la flexibilidad del sistema jurídico, el cual pondera la integridad de la función pública por encima de derechos fundamentales como la salud, o de participación política; prueba de ello fueron los análisis detallados de los casos emblemáticos de Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea y Marco Tulio Falconí.

Desde una perspectiva prospectiva, la incorporación de una regulación constitucional expresa sobre la renunciabilidad del mandato parlamentario, debidamente acotada a supuestos excepcionales, como las afectaciones graves a la salud, y complementada con la exigencia de renuncia obligatoria para los casos de reelección o postulación a otros cargos de elección popular, no solo resulta compatible con el Estado constitucional de derecho, sino que se presenta como una medida necesaria para el fortalecimiento del sistema representativo y de la legitimidad democrática de las instituciones. Lejos de debilitar la estabilidad del Congreso, una reforma de esta naturaleza permitiría corregir los efectos distorsivos de la incumbencia, garantizar condiciones de mayor equidad en la competencia electoral y armonizar la función representativa con la tutela efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido, el replanteamiento de la irrenunciabilidad del mandato congresal deja de ser una opción meramente doctrinaria para convertirse en una exigencia de coherencia constitucional, orientada a consolidar un diseño normativo más razonable, responsable y acorde con los principios que rigen un auténtico Estado constitucional de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- Bachof, O. (2010). *¿Normas constitucionales inconstitucionales?* (L. Álvarez Álvarez, Trad.). Palestra Editores.
- Chirinos Soto, E. (1995). *Constitución de 1993: Lectura y comentario* (2.^a ed.). Editorial Nerman S. A.
- Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979. (1980). *Diario de Debates* (Tomo V). Edición oficial.
- Constitución de la Nación Argentina [Const.]. Artículos 56 y 62 (1 de mayo de 1853).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. Artículos 192 y 200 (30 de diciembre de 1999).
- Constitución de la República de Chile [Const.]. Artículos 51 y 60 (21 de octubre de 1980).
- Constitución de la República de Colombia [Const.]. Artículos 132 y 134 (20 de julio de 1991).
- Constitución de la República del Ecuador [Const.]. Artículo 114 (20 de octubre de 2008).
- Constitución Política del Perú [Const.]. Artículo 95 (29 de diciembre de 1993).
- Córdova, B., & Incio, J. (2013). La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: Un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú. *Papel Político*, 18(2), 415-436. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v18n2/v18n2a02.pdf>
- Fernández Segado, F. (1994). Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo. En *El poder legislativo en la actualidad* (p. 287). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (3.^a ed.). <https://www2.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (21 de junio de 1995).
- Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (14 de octubre de 1997).
- Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales (15 de marzo de 2002).
- Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (12 de agosto de 2002).
- Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (21 de julio de 2021).
- Ley N.º 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú (14 de marzo de 2024).
- Ley N.º 32058, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Organizaciones Políticas a fin de establecer medidas para la optimización del proceso electoral (13 de junio de 2024).
- Mamani, J. (2019). La doble dimensionalidad del derecho de sufragio pasivo: Alcances y límites a su ejercicio. *Elecciones*, 18(19), 155-186. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2019.v18n19.06>
- Rubio Llorente, F. (1989). El bloque de la constitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 9(27), 9-35. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79403.pdf>
- Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República del Perú (30 de mayo de 1998).
- Tinajeros Arteta, M. (2017). La renuncia al cargo de congresista. *YachaQ: Revista de Derecho*, (8), 91-106.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018, 10 de julio). *Sentencia del Expediente N.º 0001-2018-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00001-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2018, 4 de octubre). *Sentencia del Expediente N.º 0008-2018-PI/TC* <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00008-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2023, 20 de octubre). *Sentencia del Expediente N.º 00001-2023-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00001-2023-AI.pdf>
- Valle-Riestra González-Olaechea, J. (2008). No todo lo que está en la Constitución es constitucional: A propósito de la renunciabilidad al cargo de congresista de la República. *Advocatus*, (18), 11-16. <https://revistas.ultima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2959>