CONGRESO de la REPÚBLICA

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
31 MAR 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:29 pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EN LOS ARTÍCULOS 90 Y 90-A, CON LA FINALIDAD DE ELEVAR EL NÚMERO DE CONGRESISTAS CON BASE A LA POBLACIÓN ELECTORAL Y PERMITIR LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

El grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista **VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EN LOS ARTÍCULOS 90 Y 90-A, CON LA FINALIDAD DE ELEVAR EL NÚMERO DE CONGRESISTAS CON BASE A LA POBLACIÓN ELECTORAL Y PERMITIR LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. – Objeto y finalidad de la Ley

El objeto de la presente Ley de reforma constitucional es modificar los artículos 90 y 90-A de la Constitución Política del Perú, para elevar el número de congresistas con base a la población electoral y establecer la reelección inmediata de congresistas, con la finalidad de garantizar a la población, el derecho constitucional a elegir libremente a sus representantes y una adecuada representación.

Artículo 2. – Modificación del artículo 90° de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, 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 **se establece con base a la población electoral, se determina que exista un representante por cada 110 000 electores**. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a 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 90-A de la Constitución Política del Perú.

Se modifica el artículo 90°-A de la Constitución Política del Perú, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

Firmado digitalmente por: JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/03/2023 16:06:46-0500

"Artículo 90-A.- Los parlamentarios **pueden** ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo".

Lima, 27 de enero del 2023

Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 10:47:31-0500

Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/01/2023 17:02:50-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/03/2023 10:05:00-0500

Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/03/2023 12:54:33-0500

Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 13:02:48-0500

Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/03/2023 10:13:14-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4637/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Problemas que se pretenden resolver y fundamentos de la propuesta

El presente proyecto de ley tiene por finalidad promover reformas a nivel constitucional, con el objetivo de solucionar la crisis social y política en la que se ha visto envuelto nuestro país. Uno de los principales hechos que orillaron a la situación que actualmente vivimos, fue la vacancia del expresidente Pedro Castillo Terrones producto de un fallido golpe de estado, hecho que fue revertido por el Congreso de la República, y culminó con Dina Boluarte Zegarra asumiendo como nueva presidenta Constitucional de la República, sin embargo, ha traído como consecuencia un estallido de protestas con demandas de la ciudadanía, entre ellas, el adelanto de elecciones generales.

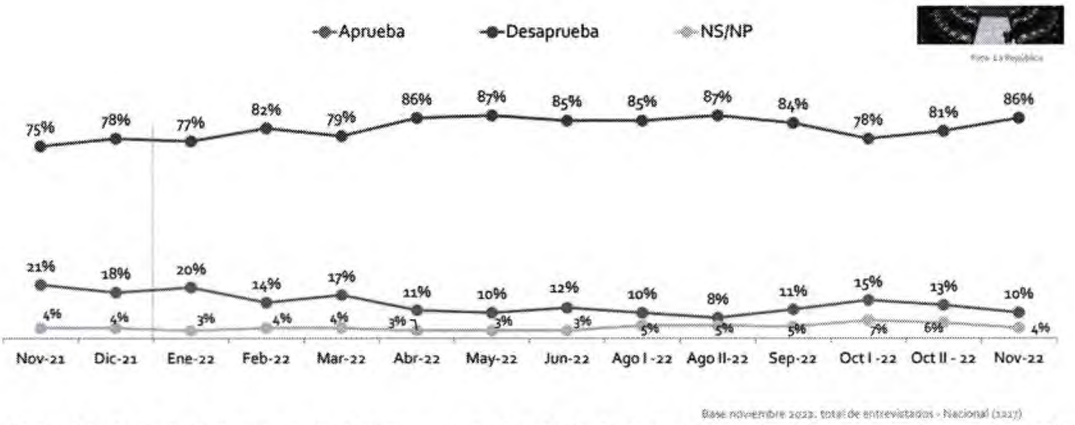
En vista que la situación es insostenible, la Comisión de Constitución y Reglamento, presentó ante el Pleno del Congreso, el dictamen en donde se pretende adelantar las elecciones generales hasta abril del año 2024, y se propone culminar el mandato presidencial como congresal para julio del 2024, recortando el actual mandato, que originalmente, culminaría en julio del 2026. De los 130 integrantes, 93 congresistas votaron a favor y 30 en contra, por lo que se aprobó en primera votación la propuesta de adelantar las elecciones generales. Sin embargo, aún se encuentra pendiente de segunda votación, que se realizará al comienzo de la segunda legislatura, donde deberán ratificar la propuesta, pero a su vez está la consigna de realizar reformas que atiendan y mejoren la calidad de los representantes del Estado.

En ese contexto, es de conocimiento que el Poder Legislativo y Ejecutivo en este último período generó mayor descontento por parte de la ciudadanía, tal como se aprecia de las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos (2022)[1]:

[1] Diario La República. (2022) *"Un 83% cree que se deben adelantar las elecciones generales"* https://data.larepublica.pe/encuesta-iep-aprobacion-desaprobacion-peru-presidente-congreso-de-la-republica/

Figura N° 01

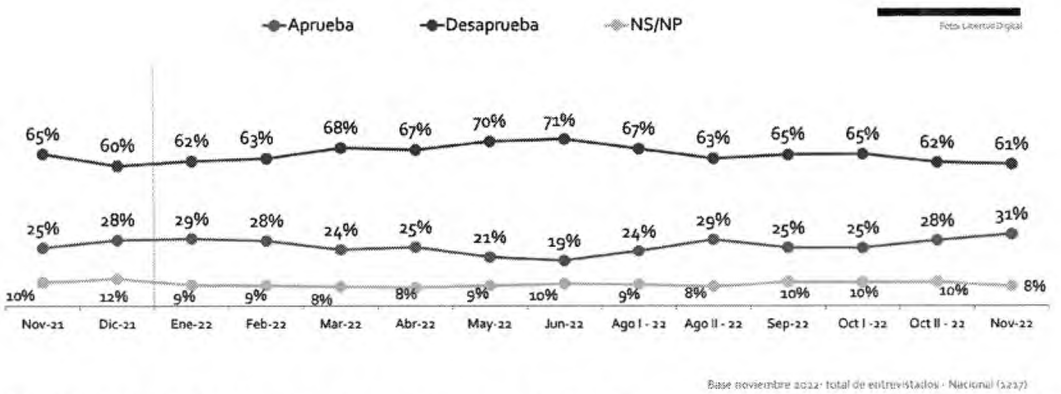
Nivel de aprobación del Congreso de la República



Nota: Adaptado de IEP Informe de Opinión – noviembre 2022, Instituto de Estudios Peruanos y diario La República (2022)

Figura N° 02

Nivel de aprobación Gobierno del expresidente Pedro Castillo

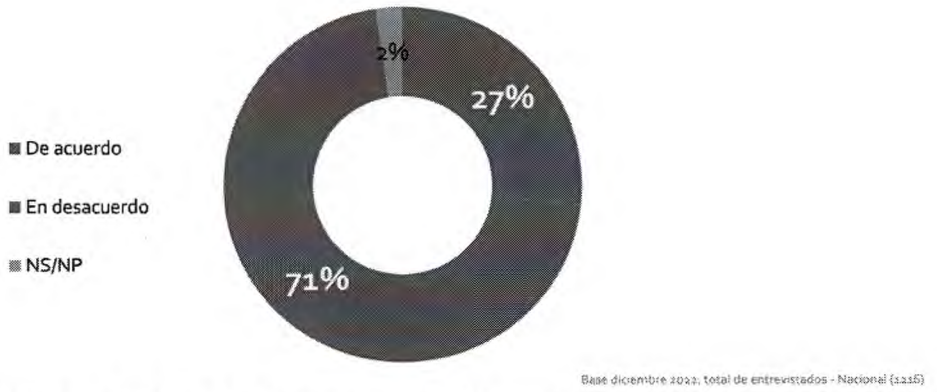


Nota: Adaptado de IEP Informe de Opinión – noviembre 2022, Instituto de Estudios Peruanos y diario La República (2022)

El actual gobierno de la presidenta Dina Boluarte no es ajeno a esta situación, si bien tiene un porcentaje mayor de aprobación que el Congreso de la República, aún está muy lejos de un respaldo ciudadano:

Figura N° 03

Nivel de aprobación Gobierno de Dina Boluarte Zegarra



Nota: Adaptado de IEP Informe de Opinión –diciembre 2022, Instituto de Estudios Peruanos y diario La República (2022)

Ello denota, que la sociedad civil alega no sentirse representada por nuestro actual Congreso de República ni por el máximo representante del Ejecutivo, lo que nos lleva a analizar con mayor reflexión sobre los motivos del rechazo popular. En la búsqueda de estos, nos encontramos con el término representación, o crisis de representación que actualmente existe en el Perú, agudizado a raíz de los últimos comicios del año 2021. En la referida elección se apreció un alto grado de ausentismo de la población, por razones que atendieron a temas de salubridad (aún estábamos dentro de un pico alto por la pandemia originada por COVID-19), económicos (difícil situación para desplazarse hasta su lugar de votación) y, por último, porque no se encontraban satisfechos con la calidad moral de los candidatos de los partidos políticos, lo que ha desencadenado en la crisis actual que envuelve el país.

Figura N° 04

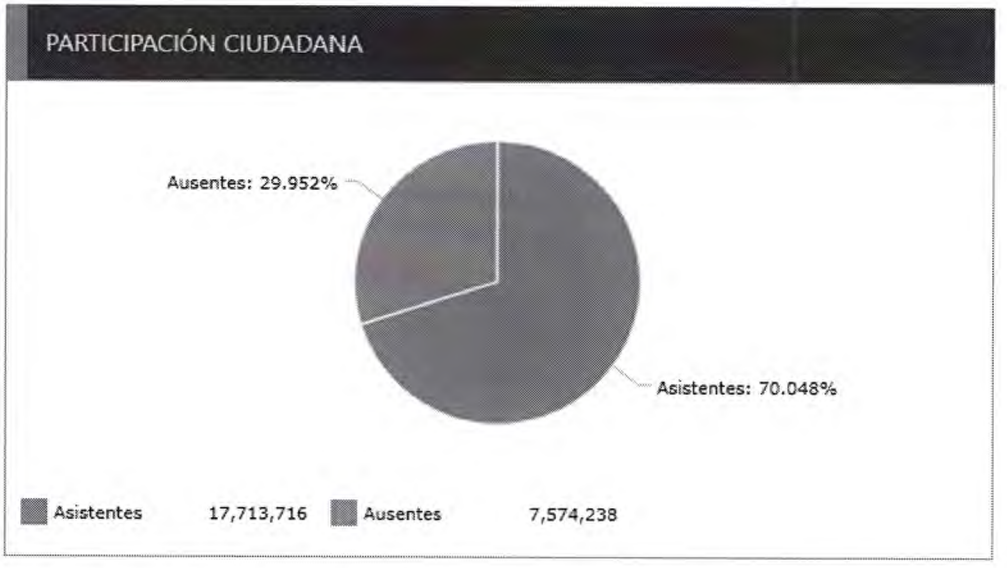
Participación ciudadana en Elecciones Generales 2021

PARTICIPACIÓN		AUSENTISMO		
TOTAL ASISTENTES	% TOTAL ASISTENTES	TOTAL AUSENTES	% TOTAL AUSENTES	ELECTORES HÁBILES
17,713,716	70.048%	7,574,238	29.952%	25,287,954

Nota: Adaptado de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Resultados de las Elecciones Generales 2021

Figura N° 05

Porcentaje de participación ciudadana



Nota: Adaptado de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Resultados de las Elecciones Generales 2021

Por consiguiente, es visible que se requiere atender el problema de la representatividad, en virtud de que la población tiene una percepción negativa del desenvolvimiento de los parlamentarios, al no sentirse identificado con los mismos y a quienes demandan el cumplimiento de las propuestas realizadas en campaña electoral. Es oportuno mencionar que la Constitución Política del Perú de 1993, establece que nuestro Congreso de la República es unicameral, conformado por 120 integrantes, número que

fuera posteriormente modificado en el año 2009 y que entró en vigencia para las Elecciones Generales del 2011, elevando el número de congresistas en 130, a diferencia de su antecesora, que disponía la bicameralidad, además de 240 integrantes.

Esta reducción drástica, trajo consigo la distorsión en el tema de cómo se encuentra estructurado la representación, de acuerdo con Gálvez (2022)[2]:

> Sucede que la distribución actual de escaños no está determinada de manera proporcional según el tamaño de cada jurisdicción. Un 63% de las circunscripciones está sobrerrepresentada y un 45% de la población electoral está siendo subrepresentada. Esto significa que del 100% del padrón de electores hábiles, solamente el 41.8% logró que su votación consiga representación parlamentaria.
>
> En otras palabras, la composición del Congreso actual refleja la voluntad de solo 4 de cada 10 electores. Esto ocurre por tres factores: ausentismo (29.9%), votos blancos y nulos (19.2%) y votos que no lograron asignar escaños (9.1%).

Concluyendo el autor, que la subrepresentación es originado por el tamaño del congreso, es decir, no existen suficientes congresistas para asegurar que la mayor parte de la población se identifique. De un recuento histórico de las distintas constituciones de nuestro país, se evidencia que la cantidad de representantes del congreso actual ha sido es mucho menor en comparación con los parlamentos de otros períodos:

[2] Gálvez, R. (16 de setiembre de 2022) *¿Mejorar el Congreso con más congresistas?* https://www.idl-reporteros.pe/mejorar-el-congreso-con-mas-congresistas/

Figura N° 06

Histórico del número de representantes del Parlamento Peruano

Año	Número de representantes
Parlamento 1919	138
Parlamento 1924 y 1929	141
Parlamento 1939	182
Parlamento 1945	189
Parlamento 1950	196
Parlamento 1956	237
Parlamento 1963	184
Parlamento 1980, 1985 y 1990	240
Parlamento 1993	120
Parlamento 2011	130

Nota: Elaboración propia, con datos obtenidos de Estudios Constitucionales de Francisco Eguiguren (2002)

En ese contexto, es necesario mencionar que el Congreso tiene un rol fundamental dentro de la sociedad y sobre todo para la gobernabilidad del país, tiene 3 funciones relevantes como legislar, fiscalizar y representar. Este último, es consustancial, en vista que los parlamentarios canalizan las necesidades de su electorado que, a la vez a través de un voto democrático, los elige por un período determinado. En consecuencia, es importante definir tanto los términos de democracia como representación política.

En el Estado Moderno, al hablar de democracia, intrínsecamente debemos referirnos a representación, ambos conceptos se encuentran relacionados. La democracia, según Gonzales (2019)[3], es la consecuencia fundamental de un estado de derecho, en donde se asume los principios que informan este sistema como son la soberanía popular, la separación de poderes, supremacía constitucional y el respeto a los derechos fundamentales.

[3]Gonzales, M (14 de noviembre de 2019) *El sistema electoral* https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/2723/6633

De acuerdo con Casas (2008)[4] dentro de la democracia representativa contemporánea, se fomenta la participación ciudadana para el ejercicio del control político, esta participación no se circunscribe únicamente al derecho al voto, sino que se proponen otras modalidades, y los motivos que lo impulsan, son la situación resquebrajada de nuestra política nacional, que ostenta graves problemas como corrupción de funcionarios, ineficiencia en los servidores de la administración pública, la falta de legitimidad y confianza a las instituciones claves así como la falta de atención a las demandas puntuales de cierto sector de la ciudadanía, los cuales causan estragos en la estabilidad social y gobernabilidad de nuestro país.

En tal sentido, la representatividad o representación según Weber (citado por Gonzáles, 2022)[5]:

> Es la situación objetiva en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como "legítima" y vinculatoria para ellos. Asimismo, sostiene que la Representación se da dentro de las estructuras de dominación y reconoce que puede tener varias formas típicas.

Conforme a García Pelayo (citado por Gonzales,2022)[6]:

> La Representación Política, que sólo se da en la esfera de lo público y tiene un contenido ético. Afirma, que es la persona o grupo de personas que actúan en nombre e interés de otros; por consiguiente, estamos frente a una relación institucional que se realiza en un marco axiológico, en el que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad que lo liga indisolublemente a la función de gobernar, en el amplio sentido de la palabra.

[4] Casas, E (5 de diciembre de 2008) *Representación política y participación ciudadana en las democracias* https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182009000100004
[5] Gonzales, M (14 de noviembre de 2019) *El sistema electoral* https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/2723/6633
[6] Gonzales, M (14 de noviembre de 2019) *El sistema electoral* https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/2723/6633

Como se ha visto, a representación política es una relación activa entre el representante y el representado, cuya finalidad está determinada por el orden constitucional. Es una relación vinculante entre el estado y el gobierno, su legitimidad proviene de forma directa de la voluntad popular.

En Latinoamérica, Neciosup (2010)[7] expuso que desde varias décadas viene existiendo una metamorfosis de la representación, que se origina por la volatilidad electoral, el ausentismo o abstención de los votantes, y el bajo nivel de identificación de estos últimos con los partidos políticos que participan dentro de la contienda electoral. De la misma manera, el mismo autor señala que los partidos políticos y las elecciones, vienen a ser el eje principal de la representación dentro de un sistema democrático. Desde hace mucho tiempo, se vienen realizando reformas con el afán de lograr un sistema de representación inclusivo, en aras de consolidar el vínculo entre el elector y sus representantes, consolidar el sistema partidario notoriamente dividido, reversión de los distintos cuestionamientos a las dirigencias de los partidos. Entre las principales reformas dentro de Latinoamérica ha sido: "el umbral mínimo para elegir a los presidentes y legisladores, la proporcionalidad creciente, la utilización de sistemas electorales mixtos para un voto personalizado y el uso del voto preferencial." (pág. 7)

De los sistemas electorales, el Perú, según Campos y Zegarra (2021)[8]:

> Desde 2011, son 130 los miembros del Congreso; y, desde 2021, estos se eligen en 27 circunscripciones, de modo que la última circunscripción incorporada al sistema electoral fue la de las y los peruanos residentes en el exterior. La elección de congresistas se rige mediante el sistema de elección proporcional y la cifra repartidora a través del método de D'Hondt, que busca una mayor proporcionalidad entre el porcentaje de votos y los escaños. Este método premia a la primera mayoría partidaria.

[7] Neciosup, V. (2010) *Informe Temático sobre los Sistemas de Representación Política existentes en Latinoamérica y los problemas de la representación política en el Perú*
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/C5086CB227382CC0052578240055ABE0/$FILE/Informe_representacionL.pdf

[8] Campos, M y Zegarra K., (30 de diciembre de 2021) *¿Cómo elige Perú a sus representantes?*
https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/220/359#content/citation_reference_27

El cambio a la cámara única evidenciaría una subrepresentación del parlamento peruano, a diferencia de la bicameralidad que ostentaba hasta antes de 1992, la disminución de sus integrantes no ha favorecido el panorama, todo lo contrario, se han agudizado los problemas estructurales de la sociedad, en la que sus demandas no puedan ser atendidas.

En los sistemas legislativos actuales, se aprecia que existen varios países bajo este sistema y el número de sus representantes, sobrepasan a nuestro país que solo para el año 2021, contaba con 25 millones de electores hábiles y más de 33 millones de habitantes. Cuando se gestó la Constitución de 1993, la población llegaba a los 22 millones de habitantes. Treinta años después, evidentemente con el incremento poblacional, es comprensible que el número de representantes no se de abasto para canalizar las demandas de la ciudadanía, siendo proclive a desarrollar una crisis de la magnitud de la que estamos viviendo.

En los sistemas legislativos latinoamericanos, se verifica que nuestro país, es uno que cuenta con menos representantes:

Figura N° 07

Número de representantes – Poder Legislativo Latinoamérica

País	Diputados	Habitantes	Habitantes por legislador
Perú	130	31,237,385	240,288
Ecuador	137	17,475,570	127,559
Guatemala	160	17,263,239	107,895
Cuba	605	11,193,470	18,502
Honduras	128	9,368,926	73,195
El Salvador	84	6,704,121	79,811
Nicaragua	92	6,351,956	69,043
Costa Rica	57	5,137,000	90,123
Panamá	71	4,170,607	58,741
Mediana	**128**	**9,368,926**	**79,811**

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca "OIR" (http://americo.usal.es/oir/).

Nota: Adaptado del artículo Sobrerrepresentación Legislativa en América Latina Estudio comparativo del número de escaños, Ruiz H. (2021)

Del cuadro anterior, se puede concluir que, en proporción al número de habitantes, nuestro país se encuentra con un nivel de representación bajo a comparación de los demás que, con menor población, cuentan con mayor número de representantes. El número de representantes con los que contamos solo es comparable con otros países como Israel, Macedonia, que difieren notablemente en volumen poblacional con nuestro país.

Según Sánchez (s.f.)[9], se debe dejar de lado la idea que un Parlamento con mayor número de representantes, será considerado como un problema de mayor magnitud, todo lo contrario, debe ser el único medio para garantizar una representación sin distorsiones. Asimismo, el autor señaló entre sus argumentos a favor del aumento de número de congresistas que un Congreso lo suficientemente grande permite la representación proporcional de las intenciones de voto y evita distorsiones. De igual manera, la reforma electoral que se realice debería avanzar en esa dirección. También debe dejarse de lado que el aumentar el número de parlamentarios no debe significar más gasto. Si bien está claro que ningún cambio de reglas de juego va a significar una solución automática. Lo que sí debe preverse como ocurre con todas las reformas serias y deliberadas, las personas y las instituciones deberán comprometerse a mantener y mejorar estas reformas a lo largo del tiempo.

Actualmente, se han debatido las ideas de incremento de parlamentarios con base al tamaño poblacional. Sobre ello se expuso en la Comisión de Constitución y Reglamento el pasado 13 de enero de 2023, en donde se expusieron los "Consensos del Perú" elaborado por el grupo de trabajo del Foro del Acuerdo Nacional luego de intenso diálogo señalaron como parte de los consensos de la reforma política lo siguiente:

> Fortalecer la representación política, redefiniendo las circunscripciones electorales y eligiendo un número de representantes proporcional a su población electoral. Asimismo, convocar a un referéndum para restituir la bicameralidad-con un senado elegido por regiones y por circunscripción única y con funciones diferenciadas- y para eliminar la prohibición de la reelección de congresistas.

[9] Sánchez, L.(s.f.) *Población y número de parlamentarios: ¿existe proporción?* https://www.derechoycambiosocial.com/revista015/parlamentarios%20y%20poblacion.htm

Por último, no es novedad que, en los países con sistemas democráticos, sus representantes estén en función al crecimiento poblacional y electoral conforme desarrolla Sánchez (s.f.):[10]

> En Francia, su Cámara baja (Asamblea Nacional) se compuso hasta 1986 de 490 Diputados. El año 2001, aumento a 577 Diputados (y a 319 Senadores), marco con el cual se realizó la elección parlamentaria de 1986. La Cámara de los Comunes de Reino Unido tenía 615 miembros y paso a 659, número que rigió en la elección de 1997. En América latina, Brasil subió de 479 a 503 Diputados y México a 500 Diputados. En cuanto al Senado Mexicano, la reforma de 1993 elevo su representación de tres Senadores por Estado a cuatro, lo que suma 128 Senadores. La reforma argentina de 1994 elevo su representación en el Senado de dos a tres miembros por provincia y otros tres por la ciudad de Buenos aires, aumentando la representación total de 48 a 72 Senadores. Y Ecuador, en su Constitución de 1998, elevó la representación de su Congreso unicameral de 77 a 121 Diputados.

Como se logra apreciar, son varios los países que regulan número de diputados con base al incremento de su población electoral, esto es totalmente viable dentro de un estado democrático y sobre todo responde a las demandas de representatividad que exige la población, siendo así es factible que el número de parlamentarios se determine de manera razonable en proporción a la población electoral del país tomando como ratio de un representante por cada 110 mil electores, causando que el número de representantes en el Congreso se actualice periódicamente y se incremente, tomando en cuenta que la población electoral para el año 2022 fue de 24 millones. El número antes referido, ha sido establecido con base al documento de Consensos del Perú, con fecha 2021, donde ampliamente se ha debatido en un número.

Con respecto a la reelección de congresistas, mediante Ley N° 30906, Ley de Reforma Constitucional se prohíbe la Reelección Inmediata de Parlamentarios de la República de fecha 04 de octubre del 2018, la cual fue ratificada mediante referéndum de fecha 09 de noviembre del 2018, se incorpora en la Constitución Política del Perú el 90-A, que refiere literalmente lo siguiente:

[10] Sánchez, L.(s.f.) *Población y número de parlamentarios: ¿existe proporción?* https://www.derechoycambiosocial.com/revista015/parlamentarios%20y%20poblacion.htm

Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo.

Desde entonces, el Congreso de la República fue integrado casi en su totalidad por congresistas sin experiencia ni conocimiento en la función congresal y mucho menos en la gestión pública, lo cual ha generado, entre otros motivos, un rechazo de la población contra éste poder del estado, a quien lo califican de inoperante y falta de sensibilidad con los problemas que aquejan al país; por otro lado, tenemos a una cantidad considerable de analistas políticos que señalan que eliminar la reelección de congresistas fue un grave error que finalmente terminó perjudicado a la población y al país, por tal razón, vienen opinando en sentido favorable a una modificación constitucional que permita una reelección inmediata de parlamentarios.

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia (2019)[11], a través de su informe sobre los límites de a la Reelección, Parte II: Miembros del Parlamento, recopiló información respecto de los límites a la reelección parlamentaria y miembros de órganos legislativos subnacionales en 63 países, alcanzando los resultados como: En Europa, ningún país ha introducido límites a la relección parlamentaria; En América, en países como Bolivia permite reelección congresal hasta completar dos mandatos consecutivos; en Costa Rica está prohibida la reelección inmediata; En Ecuador se permiten dos mandatos consecutivos, igual que en Venezuela; La Constitución de los Estados Unidos no permite la limitación de mandatos para miembros del Congreso de los Estados Unidos; En Asia, las limitaciones a la reelección parlamentaria solo se ha establecido en Filipinas que permite sólo dos mandatos consecutivos. Asimismo, señala que, la prohibición de la reelección parlamentaria genera riesgo de que finalmente el Poder Legislativo esté integrado por políticos inexpertos, creando un desbalance en favor del Poder Ejecutivo, incluso si el jefe de Estado y los ministros no son reelegibles, en vista que el Poder Ejecutivo cuenta con la asistencia de un servicio público permanente. Ésta Comisión señala que los límites a la reelección congresal también debilitan el poder del órgano legislativo con

[11] Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho - Comisión de Venecia (2019). *Informe Sobre los Límites a la Reelección – Parte II: Miembros Del Parlamento.*
https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)007-spa

respecto a la influencia de los grupos de presión y del personal legislativo, contribuyendo con ello a una migración del poder de los congresistas elegidos por votación popular en favor de funcionarios no elegidos, implicando un riesgo que afectaría negativamente en la posibilidad que tienen los votantes para exigir responsabilidades a sus elegidos; por tal razón, se manifiesta en contra de establecer límites a la reelección para los congresistas.

La reelección de congresistas, admite una rendición de cuentas de éstos a través de las elecciones, toda vez que los electores beneficiarán con su voto a aquellos que cumplieron una buena labor congresal y desechará a aquellos que no cumplieron con las expectativas de la población.

La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos (1995) [12], en el caso *Term Limits*, Inc. vs. Thornton, señaló que se debe tomar en cuenta que la restricción a la reelección de congresistas afecta gravemente y directamente a uno de los fundamentos básicos de una democracia, que es la capacidad que tienen los electores de elegir libremente a sus representantes, a través de la emisión de su voto durante las elecciones, sin restricciones.

En nuestro país, se debe tener presente que impedir o establecer límites a la relección congresal inmediata colisiona con dos derechos fundamentales, que es el derecho a ser elegido del candidato que postula a la reelección y el Derecho de los ciudadanos de elegir libremente a sus representantes, el mismo que no puede ser visto únicamente como un derecho de participación, puesto que también puede ser catalogado como un derecho de control ciudadano de revocatoria de congresistas, lo que se materializa a través de la emisión de su voto en las elecciones; siendo que, el candidato que se presenta a la reelección, se somete al escrutinio público, donde la ciudadanía será quien evaluará su desempeño en el periodo anterior.

Si bien es cierto, con la reforma constitucional realizada a través de la Ley 30906, que implico la incorporación del artículo 90-A de la Constitución Política del Perú, mediante la cual se prohíbe la reelección inmediata de congresistas de la república, se buscó establecer la priorización en la renovación de los representantes de los departamentos

[12] Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Cfr. U.S. Term Limits, Inc. vs. Thornton, 514 U.S. 779 (1995). https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/

del país y, permitir la modernización y reestructuración política que considere requerir la ciudadanía; sin embargo, como se puede apreciar del momento político actual, nos encontramos ante un contexto de crisis política y falta de representatividad, generada en gran medida por la limitación constitucional al derecho del ciudadano de vigilar y fiscalizar de manera efectiva la representación de los congresistas.

Es preciso tomar en cuenta que el artículo 31° de la Constitución Política del Perú establece literalmente lo siguiente:

> 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.

De acuerdo a tal mandato constitucional, el impedimento constitucional para la reelección de congresistas, limita directamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del país y el derecho a elegir libremente a sus representantes.

Sobre el particular, el politólogo Nohlen, D. (2010)[13], señala que permitir la reelección de congresistas "es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamiento de su representante".

Asimismo, es preciso tomar en cuenta que la reelección legislativa permite la profesionalización de los congresistas, la que garantiza una aplicación eficiente de sus atribuciones constitucionales, siendo además, un incentivo o un galardón para la carrera política de los legisladores, toda vez que realizar un trabajo eficiente y bien intencionado, permitirá que los electores vuelvan a elegirlo, teniendo como resultado a congresistas con mayor conocimiento legislativo que permiten una mejor producción de

[13] Nohlen, Dieter. (2010) La democracia. Instituciones, conceptos y contexto. Lima: Fondo Editorial de la UIGV. http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/LA_DEMOCRACIA_DieterNholen.pdf

iniciativas legislativas, una elevación del debate en el pleno del congreso y mejoramiento de su rol fiscalizador, así como, en su función de representación.

La constitucionalista Milagros Campos Ramos (2022)[14], señala que la democracia representativa necesita de una población que se sienta representada por los legisladores que eligen y que éstos cumplan con brindar solución efectiva a sus requerimientos; asimismo, teniendo en consideración que los partidos políticos juegan o deben jugar un papel preponderante en democracia, éstos deben desechar a aquellos candidatos que responden a intereses particulares, primando desde todo punto de vista el interés colectivo, cuyo objetivo debería estar orientado a que los partidos puedan contar con propuestas que permitan brindar solución a los requerimiento de la población; en ese sentido, se pronunció en contra de la prohibición de la reelección de congresistas, señalando que debe revertirse tal impedimento de manera inmediata, considerando que la reelección incentiva la carrera política, mejora la experiencia y el conocimiento sobre las funciones legislativas a desempeñar, además que, el congresista pueda ser evaluado por sus electores en las urnas.

Que según información obtenida del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, es necesario precisar que el porcentaje de congresistas que fueron reelegidos en el Perú ha ido decreciendo paulatinamente en cada proceso electoral, por lo que se puede colegir que, la reelección de congresistas no constituye una dificultad para la renovación de cuadros en las organizaciones políticas.

Tabla N° 01

Porcentaje de Reelección de Congresistas.

Periodo Parlamentario	Porcentaje de Reelección
2001 – 2006	42.50 %
2006 – 2011	38.33 %
2011 – 2016	27.69 %
2016 – 2021	26.11 %

Nota: Adaptado de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2018) [15].

[14] Campos, Milagros (2022). Las reformas institucionales. Instituto Peruano de Economía, fecha 28 de febrero de 2022. https://www.ipe.org oe/portal/las-reformas-institucionales/

[15] Congreso de la República del Perú (2018). Comisión de Constitución de Constitución y Reglamento. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3187/2018-PE.

Por su parte, Portugal, Luis (2021)[16], señalo que resulta inentendible que en el país se haya optado por la prohibición de reelección de congresistas, más aún, en momentos en que la crisis del parlamento estaría dada por la falta de preparación y conocimiento en materia legislativa por parte de los congresistas y la falta de experiencia, la noción de la carrera política como un evento circunstancial desprovisto de méritos y por ende un desamor por la función congresal; es por ello, que considera que con la medida adoptada se agudizó la crisis del parlamento nacional, toda vez que un congresista reelecto podría aportar conocimiento de la practica parlamentaria, experiencia, madurez política y expertiz que permita mejorar sus técnicas de negociación y búsqueda de acuerdos y consensos en la función legislativa, evitando de ésta forma que los congresistas actúen como simples operadores de sus organizaciones políticas, fomentando la profesionalización de la política. Por otro lado, es importante señalar que, la relección de congresistas permite el cumplimiento de promesas de campaña, las cuales estarán en sintonía con los problemas que aquejan a sus electores, logrando una efectiva función de representación conforme a los intereses colectivos de la población, lo cual, finalmente genera una relación vital entre el votante con su representante, la misma que perdurará a través del tiempo incluso después de las campañas electorales y periodo congresal, obteniendo con ello y de manera indiscutible una excelente y mayor calidad de la representatividad parlamentaria.

Luego de lo expuesto, estamos en condiciones de afirmar que la reforma constitucional que prohíbe la reelección congresal incide de manera negativa en el momento democrático actual en que existe una crisis de representatividad, es por ello que sugiere la reversión de éste impedimento postulatorio en forma inmediata; por tal razón, con la presente reforma constitucional se pretende promover el fortalecimiento de la democracia, a través de una relación permanente de la población con sus legisladores en el Congreso de la República, dotando de libertad a los electores para que con su voto sean capaces de relegir a aquellos congresistas que han cumplido una gestión favorable y sancionar a aquellos que no lo hicieron o realizaron una función deficiente.

[16] Luis Andrés Portugal Pizarro (2021). La prohibición de reelección parlamentaria frente al escenario político peruano. https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/23/51

II. Antecedentes legislativos

La Constitución Política del Estado, refiere lo siguiente:

> Artículo 2°, numeral 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.
>
> 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.**
>
> **Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo.**

Es preciso mencionar como antecedente que la Constitución Política de 1979, establecía dos cámaras y 240 representantes entre senadores y diputados, número que fue dejado de lado al establecerse la unicameralidad, uno de los aspectos contrarios de esta decisión fue que el volumen poblacional no iba de la mano con el número razonable de congresistas.

Asimismo, dentro de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, establece el marco normativo respecto a las elecciones generales, elecciones en el Poder Judicial y consultas populares.

Ahora bien, en el período legislativo 2006-2011, hubo un proyecto similar a nuestra iniciativa legislativa. El proyecto de ley 2397/2007-CR del congresista José Augusto Vargas Fernández, que fue dictaminado en la Comisión de Constitución y Reglamento y que culminó con la promulgación de la Ley N° 29402, que elevó el número de congresistas a 130.

La Ley N.° 30906, Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Parlamentarios de la República.

Asimismo, a continuación, enunciamos los Proyectos de Ley que fueron presentados y debatidos en el Congreso de la República, para modificar el periodo parlamentario y restablecer la reelección congresal.

- Proyecto de Ley 792/2021-CR, Ley de reforma constitucional del artículo 90° para promover la gobernabilidad y establecer la renovación por mitades del parlamento, de la autoría de la congresista Betssy Betzabet Chávez Chino.

- Proyecto de Ley 4485/2018-CR, Ley de reforma constitucional sobre la renovación parcial del Congreso de la República, de autoría del grupo parlamentario Frente Amplio.

- Proyecto de Ley 1869/2017-CR, Ley para reformar el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, de autoría del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio.

- Proyecto de Ley 066712016-CR, Ley de reforma constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece la representación de los peruanos en el exterior, autoría del grupo parlamentario *Peruanos por el Kambio.*

- Proyecto de Ley 4489/2011- CR, Ley de reforma constitucional sobre la renovación por tercios del Congreso de la República, autoría del grupo parlamentario Acción Popular- Frente Amplio.

- Proyecto de Ley 02704/2009-PE, Ley de reforma constitucional sobre renovación parcial del Congreso, presentado por el Poder Ejecutivo.

- Proyecto de Ley 03771/2009, Ley de reforma constitucional sobre renovación parcial del Congreso e instaura el voto facultativo, presentado por iniciativa ciudadana.

- Proyecto de Ley 3100/2008- CR, Ley que modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, presentado por el grupo parlamentario Partido Aprista Peruano.

- Proyecto de Ley 02704/2008, Ley de reforma constitucional sobre renovación por mitades del Congreso, del grupo parlamentario Partido Aprista Peruano.

- Proyecto de Ley 11689/2004, Ley de reforma constitucional sobre renovación por tercios en cámara única del Congreso de la República, del grupo parlamentario Perú Posible.

- Proyecto de Ley 12949/2004, Ley de reforma constitucional sobre renovación por mitades del Congreso, del grupo parlamentario Perú Posible.

III. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Texto actual	Texto propuesto del artículo 90° de la Constitución Política del Perú
Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.	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. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser	El número de congresistas **se establece con base a la población electoral, se determina que exista un representante por cada 110 000 electores**. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a 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.	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.	Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.
Artículo 90A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo.	**Artículo 90A.-** Los parlamentarios ***pueden*** ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo.

IV. Actores involucrados

ACTORES	DEFINICIÓN
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA	Principales actores involucrados, quienes son elegidos por la ciudadanía para que ejerzan su representación, legislen y fiscalicen a las autoridades. Según las encuestas, gozan de un índice bajo de aprobación por parte de la ciudadanía, que se atribuye a distintos motivos, pero el problema de fondo radica en la crisis de representación, en tanto no existe un número adecuado de parlamentarios para que la población se sienta identificada.
CIUDADANÍA	Como principales beneficiarios de la presente iniciativa legislativa, toda vez que, podrán contar con representantes con mayor experiencia y conocimiento en la

	función legislativa, que redundará en una eficaz función de representación por parte de sus elegidos, en beneficio de intereses colectivos de la población
ORGANIZACIONES POLÍTICAS	Podrán contar con candidatos mejor preparados, con mayor conocimiento y experiencia, para realizar la labor congresal, que redundará en un mayor acercamiento y vinculación con los electores, que verán en sus candidatos, garantía de una buena gestión de demandas de la ciudadanía, quienes beneficiaran con su voto a aquellos que tuvieron un buen trabajo parlamentario anterior.
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	Como ente rector en materia electoral en el país, que tiene como órganos de apoyo temporales a los Jurados Electorales Especiales, durante los procesos electorales, son los encargados de otorgar las credenciales a los candidatos, en este caso, incluso a aquellos que postularán a la reelección.

V. Análisis costo beneficio

a) Sectores que se beneficiarán o perjudicarán

ACTORES	BENEFICIOS	PERJUICIO
	Son los principales actores beneficiados en vista que podrán ejercer de manera más adecuada la función de representación, asimismo	Ninguno, porque esta iniciativa legislativa pretende elevar el nivel de este poder del

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA	recobrar la confianza y legitimidad por parte del electorado. Además de contar con parlamentarios con mayor conocimiento y experiencia en la práctica legislativa que generará una producción representativa de calidad que podrá revertir la imagen que tiene la ciudadanía respecto del parlamento.	Estado, con congresistas preparados y experimentados que elevaran el nivel del debate parlamentario y la mejor calidad en la producción legislativa.
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	Los beneficios para el Jurado Nacional de Elecciones serán obtenidos al contar con candidatos que ya han sido escrutados, lo que agilizará su labor en el proceso de inscripción de listas de postulantes al Congreso de la República.	Ninguno.
CIUDADANÍA	Son los principales beneficiados, en mérito que se canalizará mejor sus demandas ciudadanas, existirá mejor representación y por tanto evitar distorsiones y crisis políticas que afecten la gobernabilidad y sostenibilidad del país. Mejorar la relación de la población con sus representantes en el congreso, tomando en consideración que la experiencia y conocimiento de la función legislativa de los congresistas que postulan a la reelección, será vital para realizar una mejor labor congresal en favor de las demandas de la ciudadanía.	Ninguno, toda vez que será la población quien, con su voto, beneficiará a aquellos congresistas que hicieron una buena gestión y desechará a aquellos que no cumplieron con sus expectativas.

ORGANIZACIONES POLITICAS	Los beneficios para las organizaciones políticas son considerables porque tendrán a candidatos experimentados y con mayor conocimiento de la labor legislativa, con mayor capacidad para lograr consensos, que redundará en una mejor vinculación entre la ciudadanía y sus representantes, y por ende mayor aceptación de la clase política.	Ninguno

b) Impacto económico

La presente iniciativa legislativa está orientada a la reelección inmediata de los congresistas, como una medida adecuada para lograr una mejor producción legislativa, que esté en sintonía con las demandas de la población, logrando un acercamiento a los parlamentarios con sus electores, lo cual redundará en un mejoramiento de la imagen del congreso de la república, tan venida a menos en éste tiempo, la cual fue agravada con la inclusión del artículo 90-A en la Constitución Política del Perú, mediante la cual prohibieron la reelección congresal, agravando la crisis en el parlamento.

Según las encuestas de enero del 2022, elaboradas por IEP del diario La República, los congresistas no gozan del respaldo popular, en tal sentido la presente propuesta, traerá consigo incrementar el número de legisladores, que significa dotar de mayor representatividad en este ambiente de crisis política. Una mayor representatividad promueve la participación de las minorías, fortalece los vínculos y mecanismos de diálogo con otros sectores y fortalece el pluralismo

político como entidad institucional capaz de aglutinar las más diversas voces de la sociedad.

Con esta medida se pretende revertir tal situación complicada, considerando que con ella se generará un impacto económico positivo, toda vez que las iniciativas legislativas que se presenten para su aprobación en el Pleno, estarán orientadas principalmente a resolver intereses colectivos de la ciudadanía, impulsando el desarrollo del país.

c) Efectos monetarios y no monetarios

La presente iniciativa legislativa, tendrá efectos no monetarios, toda vez que el presente proyecto de ley está orientado a permitir la reelección de congresistas, cuya cantidad de representantes que tendrá el Congreso de la República será la misma, por ende, el monto que desembolsará el poder ejecutivo para pagar sueldos congresales será igual al que sufragó antes de la implementación de la presente.

Por otro lado, respecto a los efectos no monetarios al regular que el número de representantes se encuentre condicionado a la población electoral, específicamente un representante por cada 110 mil electores, y teniendo en cuenta que son aproximadamente 25 millones de electores hábiles, necesariamente implicará un incremento del número de parlamentarios, el cual si bien puede existir un efecto en el presupuesto de esta institución, pero tiene un efecto positivo, en tanto mejorará la calidad de la representación, superando el problema de subrepresentación que es bastante grave.

d) Impacto presupuestal

La presente iniciativa supone el incremento de parlamentarios, que implica costos relativos a recursos humanos (planilla de personal), que serán a cuenta del presupuesto institucional del Congreso de la República que asignará para la nueva estructura de la organización parlamentaria. Sin embargo, el beneficio de esta propuesta es dotar de mayor legitimidad a la institución del Congreso que en la actualidad no goza de aceptación por parte de la ciudadanía.

Para sustentar este extremo, es necesario señalar que según los artículos 79 y artículo 94° de nuestra Constitución Política del Perú, regula sobre la autonomía en materia económica que posee el Parlamento:

> **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.***

> **Artículo 94.-** El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

En tal sentido, es de conocimiento que el Congreso ostenta autonomía presupuestaria, esto significa que cuenta con los medios económicos pertinentes para cumplir a cabalidad las funciones que le son atribuidas según nuestra Constitución Política, sin perjuicio de que pueden existir limitaciones en la ejecución por efecto de normas generales sobre la administración financiera del sector público, como la Ley General del Sistema de Presupuesto. Sin embargo, es importante resaltar que el presupuesto que normalmente se asigna, es equivalente al 0.41% del presupuesto del sector público para el año 2023.

VI. Vinculación con la agenda legislativa y con las políticas del acuerdo nacional

a) La Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en el Objetivo I, Democracia y Estado de Derecho, de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022.

Concretamente en la Política de Estado 1 "Fortalecimiento" del régimen democrático y del Estado de Derecho, Tema 2 "Reformas constitucionales"; así como en la Política de Estado 2 "Democratización de la vida política y

fortalecimiento de los partidos políticos, Tema 6 "Modificaciones a las Leyes Electorales".

b) Las Políticas del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se enmarca en la Política de Estado previstas en el Acuerdo Nacional, particularmente en la primera de su Primer Objetivo: Democracia y Estado de Derecho, tal como lo refiere su primer párrafo:

"1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad."

Así como, en su segunda política del mismo objetivo, que señala:

"2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

(c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes."

Lima, 27 de enero de 2023.