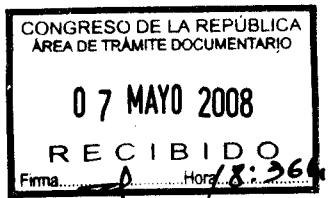


Proyecto de Ley N° 2397 / 2007 - CR



PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE PROPONE
ESTABLECER EL NÚMERO DE
CONGRESISTAS MEDIANTE LEY

LA CÉLULA PARLAMENTARIA APRISTA, por iniciativa del Congresista **José Augusto Vargas Fernández**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta el siguiente Proyecto de Ley:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90° DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 1°.- Objeto de la ley

La presente norma tiene como efecto modificar la Constitución Política, a fin de establecer que el número de congresistas se determine en una norma con rango de ley y no en la Constitución.

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

Modifíquese 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, el cual consta de Cámara Única.

El número de congresistas, **es determinado por ley, debiendo guardar proporción con la población.** El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

(...)

Artículo 3º.- Vigencia de la Ley

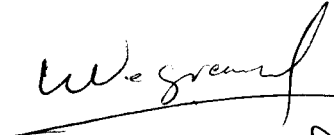
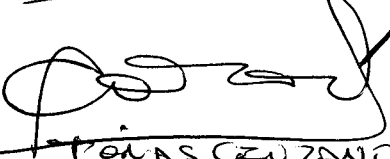
La Ley entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".


Artículo 4º.- Norma Derogatoria

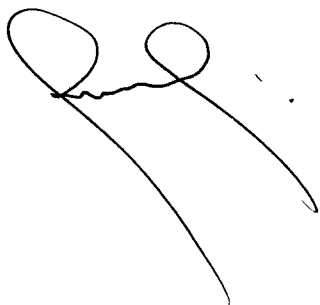
Deróguese toda norma que se oponga a la aplicación de la presente ley.


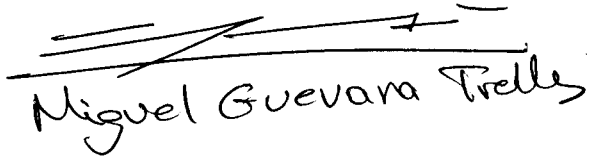
Lima, 21 de abril de 2008

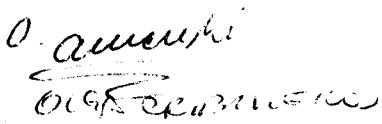

José Augusto Vargas Fernández
Congresista de la República




TOMÁS CRUZADO


ANIBAL HERRERA





Miguel Guevara Trella

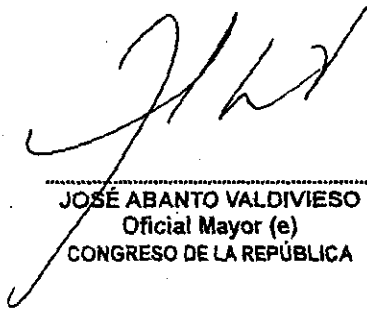

O. amunátegui


FALLA LANDRI D

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 9 de Mayo del 2008

Según la consulta realizada de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 2397 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
Constitución y Reglamento.



JOSE ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso, como órgano constitucional, tiene una serie de funciones. Entre las principales podemos mencionar las siguientes: la representativa, la legislativa y la de control político.

Miguel Caminal considera que "La función representativa es la base de todas las demás. El Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas"¹.

En ese orden de ideas, "... el Congreso tiene un rol esencial en la conservación de la gobernabilidad del sistema, sin descuidar por ello sus funciones de control y contrapeso del poder Ejecutivo. Le corresponde una labor de 'imput' respecto a las demandas sociales. Para favorecer la gobernabilidad, el Congreso, a través de su plural representación, necesita encarnar y canalizar las diversas voces y preocupaciones de la sociedad civil y de las regiones del territorio. Y eso se logra con una amplia y más cabal representación"².

Sin embargo, la población peruana percibe desde hace lustros que el Congreso es una institución desvinculada de los requerimientos de los peruanos. Esto, a pesar de la periódica renovación de sus integrantes, incluso producto de sendos procesos electorales sin mayores cuestionamientos como tales. La gestión individual de uno u otro parlamentario puede alcanzar algún respaldo y una alta aprobación en las encuestas, pero el Parlamento, como institución, tiene una valoración claramente negativa. Esto, sin duda, no es gratuito ni antojadizo.

La pregunta es, entonces, si esta recurrente crisis del Parlamento se debe a una "mala calidad" de sus integrantes (ignorantes, irresponsables, corruptos, otorongos o simplemente 'comechados'), como se suele afirmar, o si hay factores de fondo que explican su deficiente desenvolvimiento y su escasa legitimidad.

¹ CAMINAL BADÍA, Miguel. *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos, España, 1996, pp. 389-393.

² PLANAS SILVA, Pedro. *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001, t III, p. 345.

La discusión sobre este punto tiene varios componentes que debe tenerse en cuenta para una necesaria reforma constitucional: el número de cámaras legislativas, el tamaño de cada una de ellas, la forma de elección de sus representantes y el número de parlamentarios.

Una visión general de la actuación parlamentaria indica que, para arribar a conclusiones provechosas, el debate sobre la bicameralidad no puede estar disociado de la preocupación por dotar al Congreso de una legitimidad más sólida, hecho vinculado a la conquista de una mejor representación, que ayude a cerrar la profunda brecha de identidad de la población con el parlamento. Dicho de otra manera: el principal logro debería ser que los peruanos sientan más "suya" esta institución.

El Perú ha tenido una larga tradición bicameral que fue dejada de lado al redactarse la Constitución de 1993, lo que ha significado que actualmente sólo contemos con un total de 120 representantes, hecho que nos convierte –como veremos– en uno de los Parlamentos con mayor sub-representación poblacional y política. Al respecto, Enrique Bernales señala con razón que "actualmente y por obra del autoritarismo del gobierno de Fujimori, la representación en el Perú es antidemocrática desde el punto de vista de la relación representante-ciudadanía"³.

En ese sentido, nuestra actual Carta Política establece un Congreso unicameral y reduce drásticamente el número de congresistas, basándose en consideraciones y en perspectivas autoritarias.

De lo que se desprende que uno de los aspectos más importante de la reforma del Congreso es la necesaria —y abiertamente poco popular— ampliación del número de congresistas, si acaso se quiere mejorar la representación.

Para considerar adecuadamente el tema veamos el contexto histórico de los congresos nacionales, la casuística internacional comparada, los efectos y las limitaciones del bajo número de representantes, y la propuesta de reforma constitucional correspondiente.

³ "El sistema bicameral. Una propuesta", en Bernales, Borea, De Belaúnde, Flores, García, Paniagua y Roncagliolo: Reforma del Estado, Reforma de la Constitución, Noviembre de 2005, p. 191.

1. REFERENTES HISTÓRICOS NACIONALES

Es importante revisar de manera breve la composición de los parlamentos nacionales.

Al respecto, Francisco Eguiguren manifiesta que "La Constitución de 1993 redujo drásticamente el número de congresistas a 120, cifra sorprendentemente inferior frente a los 138 representantes del lejano parlamento de 1919, a los 141 de los congresos de 1924 y 1929, a los 182 de 1939, 189 de 1945, 196 de 1950, 237 de 1956, 184 de 1963, y a los 240 parlamentarios de los congresos de 1980, 1985 y 1990 (60 senadores y 180 diputados)"⁴.

En ese sentido, Pedro Planas señala que "...con la configuración de un parlamento unicameral elegido por Distrito Único desde la elección del CCD, en noviembre de 1992, los problemas parlamentarios peruanos deben revisarse desde la propia configuración de su formato. La considerable reducción que efectúa la carta de 1993 del número de congresistas de 240 a 120 (la mitad exactamente), no solo iba a contracorriente del incremento poblacional y electoral habido en el Perú desde 1979 y del principio básico de la representación ciudadana, si no que atenta contra la natural tendencia de los parlamentos, que intentan adecuar el número de sus representantes al incremento del electorado"⁵.

Asimismo, Francisco Eguiguren indica que "Tal disminución del número de congresistas resulta arbitraria y mal puede justificarse por la simple reducción a una sola cámara. Sobre todo si tomamos en cuenta el notorio incremento del volumen de la población electoral del país a lo largo de los años, lo que obligaría -cuando menos- a mantener un número de parlamentarios que garantice cierta representatividad y proporcionalidad con respecto al número de ciudadanos que elegirán a 'sus representantes' ante el Congreso"⁶.

En conclusión, de un Congreso que tenía 240 congresistas: 180 diputados y 60 senadores, antes de la interrupción democrática del 5 de abril de 1992, se pasó a uno de la mitad de tamaño en la Constitución de 1993, paradójicamente equivalente al parlamento que el Perú tenía en 1857, modificándose substantivamente la representación parlamentaria y, además, sin ningún argumento técnico e institucional, se cercenó al Congreso.

⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Estudios Constitucionales*. Ara Editores, Lima, 2002, p. 524.

⁵ PLANAS SILVA, Pedro. *El Fujimorato. Estudio Político-Constitucional*. Lima, 1999, p. 93.

⁶ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *op. cit.*, p. 525.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL DE REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

Este punto de vista coincide con el reciente dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso, que para fundamentar su punto de vista sobre la bicameralidad, compara la relación entre el número de habitantes y los representantes elegidos en el Perú, con aquéllos que corresponden a algunos países de América Latina y de otras partes del mundo, también unicamerales.

El cuadro 1, que tiene como fuente el mencionado dictamen, muestra que la proporcionalidad en el Perú entre representante y número de habitantes es claramente la más antidemocrática de todos los casos presentados como ejemplos.

Cuadro 1
Congresos unicamerales medianos actuales

País	Población (millones de habitantes)	N.º de representantes en el congreso nacional	Proporcionalidad (n.º de habitantes por cada representante)
Bulgaria	8,7	240	36.250
Portugal	9,8	235	41.702
Finlandia	5,1	200	25.500
Noruega	4,4	165	26.667
Dinamarca	5,2	179	29.050
Honduras	5,8	128	45.312
Ecuador	11,7	121	96.694
Israel	5,8	120	48.334
Camboya	10,5	120	87.500
Perú	25,0	120	208.333
Guatemala	10,9	116	93.965
Nueva Zelanda	3,6	99	36.363
Nicaragua	4,6	92	50.000
El Salvador	5,9	84	70.238
Panamá	2,7	72	37.500
Costa Rica	3,5	57	61.403

Fuente: Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

A nivel internacional el tamaño del parlamento peruano es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo como Gabón, Israel, Macedonia y Senegal. La diferencia es que la población sumada de todos estos países es menor a la del Perú, que supera los 25 millones de habitantes.

De otro lado, con relación a América Latina, Fernando Tuesta indica que "... Bolivia tiene un parlamentario por cada 26,435 electores, Paraguay por cada 31,000, Uruguay por cada 23,425, Ecuador por cada 65,911 o Chile por cada 62,970. En 1980, en el Perú un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y al del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores. Ahora, la relación es de uno por cada 125 mil electores. Esto no sólo respondió a un crecimiento vegetativo de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios"⁷.

El Perú siendo el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, es el decimocuarto cuando se observa el número de su representación parlamentaria. Si bien no existe un número de electores por un número fijo de parlamentarios, es también cierto que no puede existir una desproporcionalidad tan grande como el caso peruano.

En definitiva, el Perú guardaba una clara relación entre habitantes y representantes con el resto de países, hasta 1992, y que la decisión de reducir el tamaño del Congreso Nacional en el Perú, sin ningún criterio de carácter técnico-político, ha hecho que éste no guarde proporción con la población peruana, distorsionando el principio de representación política, base de la democracia. Por lo tanto, la decisión de aumentar el número de parlamentarios es probablemente impopular, pero resueltamente responsable.

3. EFECTOS Y LIMITACIONES DEL BAJO NÚMERO DE REPRESENTANTES

La idea que sustenta la tesis de la relación entre el número de congresistas y la población de un país es muy sencilla: la amplitud del territorio y de la población induce a que los partidos políticos, o los congresos constituyentes, según el caso, busquen una representación que refleje mejor el número de habitantes y la diversidad territorial de un país.

⁷ Ver, <http://dia.pucp.edu.pe/proyectos/fernandotuesta/paradojas-de-la-reforma-constitucional-los-parlamentarios-debieran-ser-mas>.

Sin embargo, Pedro Planas advierte que "Ha podido apreciarse, en los últimos tiempos que al abordarse un asunto tan serio como el nivel de representación de un parlamento, se suelen lanzar números en forma arbitraria, sin ninguna proporción y sin ningún criterio de representatividad, con la intención simplemente de 'reducir costos'. Quizás, detrás de estas propuestas exista una deliberada intención de reducir aun más el grado de representatividad. Y es que no parece casual esta obsesión por reducir representantes"⁸.

Lamentablemente al prosperar dicha tesis, el CCD, autor de la Carta de 1993, no tubo mejor idea que introducir en el nuevo texto constitucional un Congreso unicameral con solo 120 Representantes, 2/3 de la anterior Cámara de Diputados.

En la actualidad al tener 120 parlamentarios el Congreso, el número de representantes que corresponde a cada departamento es el siguiente: 35 en Lima; 7 en La Libertad; 6 en Piura; 5 en Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cuzco, Junín, Lambayeque y Puno; 4 en Callao e Ica; 3 en Ayacucho, Loreto y San Martín; 2 en Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali; y 1 en Madre de Dios.

A su vez, el reducido número total de parlamentarios determina también que el número de representantes asignados a cada departamento resulte, en la gran mayoría de casos, francamente muy pequeño. En efecto, 13 de las 25 circunscripciones cuentan con tres o menos representantes, y sólo 10 tienen cinco o más congresistas; y de éstas, sólo 3 cuentan con seis o más representantes.

Al respecto, Francisco Eguiguren señala que "... cuando se establecen circunscripciones a las que corresponde elegir un número pequeño de escaños parlamentarios, se ve severamente afectada la proporcionalidad de la representación política. Y es que, por efecto de la 'cifra repartidora', sólo una o dos fuerzas políticas alcanzarán representación parlamentaria en muchas circunscripciones, sin importar la votación obtenida por cada una de las restantes organizaciones ni su significación de conjunto dentro del respectivo departamento. En algunos casos, ello puede determinar que el sistema de representación proporcional vigente en el país, se distorsione tornándose en una suerte de sistema 'mayoritario',

⁸ PLANAS SILVA, Pedro. *El Fujimorato. Estudio Político-Constitucional*, p. 94.

privilegiando excesivamente a las mayorías relativas en desmedro de las minorías"⁹.

En ese orden de ideas, un mayor número de congresistas facilita una mejor representación de las minorías. En cambio, al reducirse el número de representantes, los porcentajes inferiores y los decimales de votación, quedan sin obtener escaños en el Congreso, cosa que no sucedería si la "torta" a distribuir fuese mayor.

Cabe señalar, que es probable que sólo en Lima, por el alto número de representantes a elegir, el sistema de representación proporcional tenga adecuada expresión, permitiendo que algunas organizaciones más "pequeñas" o minoritarias logren colocar algún o algunos congresistas. Sin embargo, es legítimo poner en tela de juicio la racionalidad de seguir considerando a Lima como una sola circunscripción electoral, dado el gran volumen de población que alberga y la heterogeneidad (y disparidad) existente no sólo, entre los distintos distritos del área metropolitana, sino respecto de éstos y las provincias del departamento. Es evidente que la población de amplias áreas de Lima reducirá sus posibilidades de ver reflejada su votación en una representación parlamentaria.

De otro lado, se viene perjudicado el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la introducción de las cuotas o porcentaje de participación de candidatas femeninas en las listas parlamentarias, pues el reducido número de representantes a elegir por circunscripción ha impedido que en todos los casos se respete este porcentaje y, menos aún, que pueda haberse incrementado.

En conclusión, "una mayor representación facilita el acceso de las minorías, fortalece los escenarios y mecanismos de dialogo con otros sectores y robustece el pluralismo político como ente institucional capaz de recoger las mas diversas voces que emanan de la sociedad"¹⁰.

⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *op. cit.*, p. 526.

¹⁰ PLANAS, Pedro. *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*, t III, p. 348.

4. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El número de parlamentarios de un país es una construcción histórica y está en la base misma de la democracia representativa. En todos los países democráticos los parlamentos han crecido en número, conforme su población crecía. La proporción y aceleración de este fenómeno varió, pero no dejó de tener esa dirección.

Para verificar esa relación entre población y representación veamos algunos casos. 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, numero 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.

En la Constitución puede colocarse un tope a la representación: barreras mínimas y máximas, con los cuales puede jugar la ley electoral. Es el caso de España. Su Constitución de 1978 establece que el Congreso de los Diputados (cámara baja) será integrada por "un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados". En la actualidad tiene 350 miembros. Puede, de acuerdo al crecimiento de su población, llegar al límite constitucional de 400 Diputados. Pero para traspasar esa cifra, necesitaría reforma constitucional.

En el caso del Perú, el actual Congreso está fraccionado en grupos por lo que es muy difícil llevar a cabo una labor de coordinación entre bancadas para lograr una reforma constitucional que establezca un número fijo de parlamentarios.

A su vez, la Constitución Política de 1993, en su artículo 206º; se establece el procedimiento de Reforma Constitucional: "*Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una*

votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral". Por lo que, nuestra actual Carta Política mantiene la tradicional rigidez constitucional, consistente en establecer un mecanismo agravado de procedimiento de reforma, en contraposición del procedimiento ordinario de formación de las leyes.

Si a lo anteriormente mencionado, le agregamos el hecho que muchos países regulan el número de representantes por ley. Por ejemplo, La Constitución Brasileña (1988) dispone que el número de Diputados se establece "*por ley complementaria, proporcionalmente a la población, procediendo a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones*". Esto es fácil de comprender, pues la representación se establece en proporción a la población y como ésta tiende a crecer, la ley electoral busca reflejar ese aumento en la futura representación parlamentaria.

Por lo expuesto, somos de la opinión que constituye una exigencia democrática, que el número de representación parlamentaria se establezca en una norma de rango legal y no en la Constitución.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

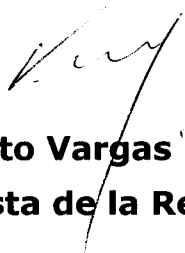
La presente iniciativa de ley modifica de manera directa el artículo 90º de la Constitución Política, a fin que el número de representantes al congreso se establezca en una norma de rango legal, en proporción a la cantidad de población.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa debe ser analizada no desde el tradicional costo-beneficio, sino se debe aplicar un análisis costo-eficiencia, considerando que la modificatoria que se propone es de puro derecho.

El costo de la implementación de la propuesta legislativa está directamente relacionado al costo de la aprobación de la norma y su publicación en el Diario Oficial, pero el beneficio es intangible considerando que lo que se busca es garantizar el Estado Democrático de Derecho y la Gobernabilidad en el Perú.

Lima, 21 de abril de 2008



José Augusto Vargas Fernández
Congresista de la República