



## **ACTA DE LA VIGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea /Plataforma Microsoft Teams

Martes 14 de junio de 2022

### **Resumen de acuerdos:**

- **Se acordó la aprobación del acta de la vigésima cuarta sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 10 de mayo de 2022.**
- **Se aprobó, por mayoría, la opinión consultiva solicitada por la Mesa Directiva a fin de determinar si el artículo 1 de la Ley 26519 le resulta aplicable a los ex vicepresidentes de la República o a los expresidentes del Congreso que ejercieron la Presidencia de la Republica por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años.**
- **Se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión.**

---

En la Sala Raúl Porras Barrenechea, siendo las 09 h 45 min del martes 14 de junio de 2022, verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, que para la presente sesión era de 11 congresistas, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, dio inicio a la vigésima octava sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, correspondiente a la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022, con la asistencia de los congresistas titulares ECHAIZ DE NUÑEZ, Gladys, TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana; ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; ELÍAS AVALOS, José; MORANTE FIGARI, Jorge; MOYANO DELGADO, Martha; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; SOTO PALACIOS, Wilson; BALCÁZAR ZELADA, José y la congresista accesitaria PALACIOS HUAMÁN, Margot (en reemplazo del congresista Waldemar Cerrón Rojas).

### **I. DESPACHO**

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 06 y el 12 de junio, así como de los proyectos de ley ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de esos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.



## II. ACTAS

La PRESIDENTA sometió a consideración el acta de la undécima y duodécima sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 27 de mayo y 1 de junio de 2022, respectivamente.

No habiendo observaciones, se dan por aprobadas las actas de la undécima y duodécima sesión extraordinaria de la Comisión, de fechas 27 de mayo y 01 de junio de 2022, respectivamente.

## III. INFORMES

No habiendo informes, la PRESIDENTA dispuso pasar a la estación pedidos.

## IV. PEDIDOS

No habiendo pedidos, la PRESIDENTA pasó al orden del día.

## V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA anunció que el miércoles 08 de junio de 2022, en que se llevó a cabo la décimo tercera sesión extraordinaria de la Comisión, se dio cuenta que se había recibido la primera demanda de cumplimiento presentada contra los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, a efectos de que en el plazo de 3 días se proponga un proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política, tomando en cuenta el texto de la Constitución de 1979, en cumplimiento al Art. 2 de la Ley 27600; y en el plazo de 3 días hábiles aprobemos un cronograma de debate nacional, así como un cronograma de eventos académicos, fórums o conversatorios, con amplia difusión y discusión de las propuestas del cambio constitucional, en cumplimiento al Art. 3 de la misma ley.

Indicó que a la fecha se ha recibido un total de 6 demandas de cumplimiento, similares, todas, en el petitorio y en juzgado en el que se ha presentado, con demandantes distintos y con fechas de audiencias durante el mes de julio de 2022.

Debido a ello, se considera pertinente invitar al doctor Manuel Peña Tavera, a efectos que nos informe sobre las acciones que ha venido realizando en su calidad de Procurador del Congreso, con relación a las demandas de acción de cumplimiento presentadas contra los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento, sobre el mandato de la Ley 27600, en sus artículos 2 y 3.

El doctor PEÑA TAVERA manifestó que efectivamente había ingresado por mesa de partes del Congreso de la República 6 demandas de acción de cumplimiento, interpuestas en la Corte Superior de Apurímac por distintos ciudadanos a efectos de



que la Comisión de Constitución cumpla con lo dispuesto en la Ley 27600 y que se proponga un Proyecto de ley de reforma total de la Constitución Política del Estado teniendo en cuenta el texto de la Constitución de 1979 en cumplimiento del artículo 2 de la referida ley. Asimismo, indicó que en estas demandas se solicita que se cumpla en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, con la elaboración de un cronograma de debate nacional, eventos académicos y fórums entre otras situaciones tomando en cuenta el artículo 3 de la misma norma.

Sostuvo que luego de revisar estas demandas se apreciaba que existe vicios tanto de nulidad de forma e improcedencia de fondo. Explicó que al ser ingresados por mesa de partes del Congreso de la Republica no se acompaña una cédula de notificación donde se pueda verificar a quién se encuentra dirigida esta demanda. En cuanto a la Procuraduría del Congreso, explicó que aún no habían sido notificados con la demanda que se hace en mención; sin embargo, conforme el artículo 5 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la Procuraduría del Congreso asume la defensa tanto de la entidad como de los Señores Congresistas que están siendo emplazados con estas demandas.

Indicó que si bien es cierto como establecen las propias resoluciones por parte del Poder Judicial, hay un plazo de 10 días para poder dar respuesta a las mismas, en el cual se le está solicitando información a las áreas correspondientes del Congreso para que informen sobre las acciones tomadas en cuenta posteriormente a la aprobación de la Ley 27600. Explicó que se revisaría si el Congreso o la Comisión de Constitución en su oportunidad fue emitió un dictamen del Proyecto de ley de reforma de la Constitución Política del Perú y cuál fue su resultado definitivo. Mencionó ese tipo de demandas conforme establece el Nuevo Código Procesal Constitucional se prohíbe el rechazo liminar. Detalló que se debe tener presente que el Proceso de Cumplimiento es una norma constitucional que expresamente señala que no procede cuando se dé cumplimiento a una norma legal o ejecución de un acto administrativo firme, teniendo en cuenta que se encuentra dirigida para que el Congreso apruebe una norma, esta demanda es improcedente, sin perjuicio de las causales establecidas también o por hechos o actos establecidos por el Tribunal Constitucional cuando se refiere que dentro de los 5 requisitos señala como un precedente conforme el expediente Nro.191-2003 de acción de cumplimiento.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1964/2021, Ley que modifica el artículo 300 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, presentado por el congresista José Luis Elías Ávalos, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista ELIAS AVALOS explicó que su proyecto tiene como objeto garantizar la transparencia en los procesos de votación, escrutinio y proclamación de autoridades bajo el principio de legalidad y legitimidad.



Refirió que la Constitución Política del Perú, señala en su artículo 176 que: *“El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa que genera la proclamación de autoridades peruanas”*.

Luego, citó que la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece en su artículo 70, que: *“El voto es personal, libre, igual y secreto. El derecho al voto se ejerce solo con el Documento Nacional de Identidad, otorgado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil”*,

Del mismo modo, citó la Convención Americana sobre Derechos Humanos la cual señala en su artículo 23, numeral 1 que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Sostuvo que como principios fundamentales para la transparencia electoral se encuentran Certeza, Igualdad, Imparcialidad, Legalidad y Objetividad.

Expuso la legislación comparada en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela. Tras ello, explicó la fórmula legal de su iniciativa.

Reiteró que su proyecto busca fortalecer el principio de transparencia en los procesos electorales, garantizando la legitimidad de la elección de las autoridades políticas. Así mismo, se busca mantener las cédulas de sufragio por un determinado tiempo a fin de corroborar la información obtenida en las actas, en caso de que a futuro surjan contingencias y/o denuncias en los procesos electorales de nuestro país, puesto que ello será beneficioso para todos para alcanzar la certeza de haber participado de un proceso justo, transparente y válido para la elección de nuestra autoridad.

El congresista BELLIDO UGARTE consultó por cuanto tiempo el miembro de mesa debería cautelar dichas cédulas de votación.

El congresista ELÍAS ÁVALOS indicó que al terminar con la firma se entrega al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

El congresista BELLIDO UGARTE consultó si habría algún inconveniente con la prontitud con que deben salir los resultados. Sostuvo que se podría generar un problema burocrático, ya que en el momento del escrutinio hay personeros, miembros de mesa y observadores.

La congresista MOYANO DELGADO indica que le parece correcto que se protejan las cédulas y sugirió que el ánfora sea lacrada en presencia de los personeros de mesa para ser entregada a la ONPE.



La congresista TUDELA GUTIÉRREZ indicó que debería existir la posibilidad de solicitar, bajo ciertas condiciones, el recuento de votos y por ello sería necesario que las cédulas de votación se mantengan en el ánfora lacrada y no se quemen inmediatamente luego de las elecciones porque tendría que haber alguna manera de verificar el sentido de la votación. Sugirió que se evalúen condiciones que se requieren en la legislación comparada como por ejemplo fijar un plazo máximo o que se realice cuando haya una diferencia no mayor a 0.5% de los votos válidamente emitidos entre el ganador y el perdedor. Sostuvo que otra de las condiciones que se podría requerir es que el costo del recuento de votos sea asumido por quien lo solicite para no incentivar que este sea solicitado por el simple hecho de deslegitimar la elección. Explicó que era importante adecuar nuestro sistema electoral a los estándares internacionales, pues en las democracias desarrolladas del mundo se permite el recuento de votos.

El congresista ELÍAS ÁVALOS indicó que este proceso generaría una tranquilidad y paz en el Perú entre los votantes y candidatos, pues la ONPE tendrá la responsabilidad del recuento salvo que en mesas se haya recontado a petición de los miembros de mesa o personeros.

Coincidió con la congresista Moyano Delgado en que el ánfora debe ser lacrada, necesariamente con los 3 miembros de mesa con firma o sello.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1506/2021, Ley de reforma constitucional que reconoce el voto libre y voluntario, presentado por los congresistas Alejandro Cavero Alva y Adriana Tudela Gutiérrez, del grupo parlamentario Avanza País. Indicó que el proyecto sería sustentado por el congresista Cavero Alva, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista CAVERO ALVA argumentó sobre las deficiencias del actual sistema de voto obligatorio. Sostuvo que hoy en día el voto en el Perú no es libre, en la Constitución se establece que es libre, pero al mismo tiempo se menciona que es obligatorio con lo cual se evidencia una contradicción. Afirmó que el voto obligatorio no ha asegurado mayores niveles de participación política. Sostuvo que el Estado traslada injustamente los costos de votar a la población Refirió que su propuesta busca ir hacia un voto voluntario, pero al mismo tiempo a un voto más accesible.

Explicó que los partidos no realizaban mayores esfuerzos para captar la preferencia de los electores, pues muchos consideran que existe un voto cautivo de ciudadanos

En tal sentido, citó al doctor Carlos Hakansson, quien sostiene que *"así como existe un derecho a elegir, este debe complementarse con la opción a no elegir cuando ningún candidato convence al ciudadano"*. Luego, explicó que el ciudadano no debería ser sujeto de multa, pues el hecho de que los ciudadanos deban ser convencidos y no se



tenga un público cautivo genera como resultado un mayor compromiso democrático en el sistema al momento de emitir el voto.

Tras citar al profesor Alfredo Bullard sobre los costos en los que se incurre al momento de ir a votar, refirió que tanto la Oficina Nacional De Procesos Electorales como el Jurado Nacional de Elecciones habían emitido artículos y opiniones favorables a este cambio. Explicó que la ONPE había sostenido que en nuestro país la obligatoriedad del voto debería reducir el efecto de ausentismo; sin embargo, la omisión al voto se presenta como una constante en el Perú. Del mismo modo, comentó que el Jurado Nacional de Elecciones en 2007 afirmaba que el voto es un derecho y, como tal, debe ser facultativo y no debe estar sujeto a coacción alguna.

Como beneficios del voto libre y obligatorio detalló que se votara por convicción y no por obligación, de modo que los electores que asistirán a las urnas estarán convencidos que lo hacen por las ideas y propuestas correctas, lo cual fortalece los lazos de representación y mejora la calidad de la democracia. Reiteró que la obligatoriedad del voto castiga a los peruanos que menos tienen al forzarlos a incurrir en altos costos para llegar a votar y a los que no lo hacen el estado les impone una multa. Sostuvo que este proyecto liberaría una carga que se le impone a los más pobres en las zonas más alejadas de nuestro país. Comentó que se promoverá un voto informado y de mayor calidad, pues hoy en día el elector no asigna mayores recursos para estudiar las propuestas de los candidatos y termina votando sin reflexión o convicción.

Explicó también que la representación sería de mayor nivel si acuden a votar solo aquellos que se encuentren seguros de su decisión y deseen expresarla luego de haber estudiado las opciones disponibles.

Luego, indicó que la reforma sería un incentivo para los candidatos también y para los partidos políticos, pues los candidatos políticos dejarían de tener un público cautivo, lo que generaría que redoblen esfuerzos en mejorar la calidad de sus propuestas y sus planes de gobierno.

Así mismo, refirió que lo que se busca es sumarse al grupo de democracia más desarrollada, pues la gran mayoría de países desarrollados y con la democracia más robusta prefieren un sistema donde el voto es libre y voluntario. Explicó que el Perú es junto a otros países la excepción por no tener voto voluntario e indicó que el 81% de los países lo utiliza como su modelo preferido de elección. Mencionó que de los 33 países de la OCDE, solo 6 países utilizan el voto obligatorio.

Entre las características técnicas de su proyecto, sostuvo que se busca modificar el artículo 31 de la Constitución estableciendo que el voto es el voto es personal, igual, libre, secreto y voluntario.

Enfatizó que consideraba importante mejorar la calidad del voto y también trabajar en paralelo hacia un voto libre más accesible para los peruanos y finalmente dejar a los



ciudadanos en libertad de decidir si desean o no libremente participar de su democracia. Tras ello, explicó la fórmula legal de su proyecto.

El congresista BALCÁZAR ZELADA preguntó como sería el caso del ausentismo si se dejara libre el voto e indicó que perdería el sistema democrático en su versión de partidos políticos. Consideró que actualmente no hay quejas mayores con respecto a la obligatoriedad en el punto referido y sostuvo que se debería tener mayor información en base a nuestra realidad y no la extranjera. Advirtió que se correría un peligro desde deslegitimar totalmente al sistema, ya que la gente no asistiría si no fuera obligatorio ya que los partidos políticos no canalizan la voluntad total del país políticamente hablando.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ explicó que el Perú es uno de los pocos países a nivel mundial que no solo tiene voto obligatorio, sino que además sanciona severamente el no ejercicio de este derecho. Comentó que las democracias más desarrolladas del mundo tienen un sistema en el cual se ejerce de manera libre y voluntaria como por ejemplo en Estados Unidos que tiene la democracia más sólida y antigua del mundo

Consideró que el voto obligatorio lo que hace es enmascarar una situación de falta de legitimidad y conexión entre los partidos políticos y líderes políticos. Señaló que se debería acercar más la democracia a la ciudadanía y hacerle más fácil su participación.

El congresista CAVERO ALVA resaltó lo dicho por la congresista Tudela Gutiérrez e indicó que cuando se piensa en la obligatoriedad del voto no es que se haga más accesible para la gente. Explicó que no porque el voto sea obligatorio más gente asiste a votar, ya que lo único que se genera es trasladar el costo de movilizarse. Afirmó que se necesita un voto voluntario y un voto accesible, pero el que sea obligatorio no conlleva a que sea más accesible.

El congresista BELLIDO UGARTE sostuvo que se presume que las poblaciones más alejadas, por la obligación a votar, lo estarían haciendo sin conocimiento, sin acceder a la información y pidió al congresista Caveró Alva aclarar lo dicho, así como también de qué manera les favorecería a las comunidades la votación no obligatoria.

El congresista CAVERO ALVA explicó que la accesibilidad al voto o el nivel que una persona tiene de información respecto de su voto son cosas distintas, ya que puede haber personas informadas para quienes les resulte costoso votar, pero su nivel de información es independiente a ello. Resaltó nuevamente que la obligatoriedad del voto le traslada al ciudadano el costo de acudir a votar se encuentre o no informado, depende del, así como también debería depender de cada persona si desea o no desea emitir su voto.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA consultó cuál sería el mínimo de votantes para considerar válida una elección. Preguntó que pasaría si todos voluntariamente deciden no ir a votar más allá de los candidatos.



El congresista CAVERO ALVA sostuvo que la cantidad no tendría relación con la legitimidad ya que finalmente si es fruto de la decisión de los ciudadanos no acudir a votar es también una decisión política que le da legitimidad al sistema. En cuanto a la cantidad de personas que asistan indica que se podría evaluar una cláusula sobre si no se tiene o supera el 10% o 20% de los electores se declaran nulas las elecciones. Sin embargo, resaltó que esa decisión no le restaría legitimidad al sistema democrático ya que el decidir no asistir a votar también es una decisión política dotada de legitimidad.

El congresista MORANTE FIGARI manifestó que se encontraba de acuerdo con el voto voluntario, sin embargo resaltó que al día de hoy el voto es obligatorio y los centros de votación se encuentran bastante alejados de las zonas, detalló sobre los partidos políticos en las campañas municipales y regionales que suelen contratar movilidad para recoger en los centros poblados a las personas para llevarlos a votar ya que es obligatorio para obtener los votos cautivos de alguna manera induciendo al voto a las personas que se encuentran en la obligación de asistir.

El Congresista BELLIDO UGARTE indicó que en el proyecto se evalúa otras realidades y no la actual del país. Sostuvo que era necesario replantear la Ley de Partidos Políticos, con más garantías.

El congresista CUTIPA CCAMA señaló que, como parte de la sustentación del proyecto, debe ser el pueblo quien elija por qué candidato votar en las elecciones o el candidato convencer al elector; sin embargo, indicó que el elector va a decidir sobre una lista de propuestas de candidatos cuando lo importante sería que sea el pueblo sea también quien decida quiénes serían los candidatos a través de las elecciones primarias que en el presente año no se había permitido se lleven adelante.

Manifestó que no encuentra una propuesta sólida en el proyecto que se ha planteado, según lo dicho por la congresista Echaíz recién se evaluaría la posibilidad de establecer cuál sería el mínimo de porcentaje para que se considere una elección legítima.

El congresista CAVERO ALVA, en respuesta al congresista Bellido, indicó que en un sistema de voto obligatorio es más sencillo realizar la compra de votos ya que precisamente la gente se encuentra obligada a votar y van a aceptar lo que le ofrezca el candidato, ya sea movilidad o refrigerio. Indicó que si el voto es voluntario sería más escaso y difícil de encontrar.

El congresista BELLIDO UGARTE pidió tener en cuenta que hay una expresión de orientar el proceso de votación a ciudadanos que tienen mayores posibilidades económicas de aquellos que no, debido a que, de la experiencia obtenida en las últimas elecciones, aún no se superaban los resultados del último proceso electoral por tener como ganadores a un grupo político con, se presume, bajos recursos.

El congresista MORANTE FIGARI nuevamente indicó que se encuentra de acuerdo con la propuesta y como señalaba el Congresista Caveró Alva, indicó que los votantes que





se encuentran obligados son un voto seguro para las dádivas que se ofrecen. Agregó que se debería colocar una disposición final donde la ONPE se encuentre obligada a colocar centros de votación más descentralizados para aquellas personas que no teniendo la obligación de votar si deseen hacerlo para ejercer su derecho a voto.

El congresista BUSTAMANTE DONAYRE sostuvo que, a su parecer, en este momento el voto es voluntario, ya que hoy en día por no asistir a las elecciones se impone una multa que sería el castigo por no votar, pero lo que se generaría por implantar un voto voluntario abiertamente sería retirar la multa. Indicó que lo que se debería de hacer es quitar la penalidad por no votar. Enfatizó en que lo que se debería hacer es que votantes lo hagan por convicción y no por obligación.

El congresista ARAGÓN CARREÑO preguntó si el país estaría para tener en este momento el voto voluntario. Indicó que a su parecer la sociedad peruana no estaba lista, ya que todos desearían que en algún momento exista esa posibilidad de que no sea obligatorio. Consultó con que legitimidad saldría elegido un alcalde provincial o distrital o un gobernador regional, incluso un congresista o un Presidente de la República.

El congresista CAVERO ALVA señaló que cuando un bien es escaso es más caro, queriendo dar a entender que, para un candidato en un sistema de voto obligatorio es mucho más barato comprar un voto que en un sistema de voto voluntario. Por otro lado, el congresista indicó que coincide con la opinión del congresista Bustamante Donayre en referencia a que una forma más sencilla es la eliminación de la multa por no votar.

—o—

Continuando con la agenda, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley Nro. 1654-2021, Ley de Reforma Electoral que establece el Sistema de Elección de Congresistas a través de distritos uninominales, proyecto presentado por la Congresista Adriana Tudela Gutiérrez del grupo parlamentario Avanza País.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ, señaló que el objetivo de dicho proyecto de ley era modificar el sistema electoral, dejando atrás el sistema de distritos electorales múltiples; es decir, que un solo distrito o circunscripción electoral tiene varios representantes, y pasar a tener un sistema de distritos uninominales en que cada circunscripción o distrito electoral escoja a un solo representante. Indicó que es importante hacer este cambio porque el actual sistema electoral de distritos múltiples incentiva a los políticos a no mantener un contacto constante y cercano con sus representados, pues incentivaba a que los partidos políticos solo participen y se activen en cada proceso electoral y no ejerzan actividades políticas de manera constante.

Mencionó que el sistema actual cuenta con debilidades como es el exceso de candidatos y la baja calidad de estos. Tomando como referencia la data de la elección al Congreso del año 2016, donde postularon 14 organizaciones electorales, indicó que ello significó que solamente en Lima existan más de 450 candidatos al Congreso, donde



cada uno de ellos difunden sus propuestas entre los limeños y dijo que similar situación ocurrió en otra circunscripción electoral como Ancash, donde se tenía alrededor de 50 candidatos al Congreso, en Arequipa con más de 70 candidatos, y en Piura con alrededor de 100 candidatos. Explicó que mucha oferta electoral hace que la ciudadanía incurra en altos costos para informarse respecto de cada uno de estos candidatos y sus propuestas, y así poder hacer una selección responsable a la hora de seleccionar a su candidato.

Comentó que uno de los problemas radica en que cuando hay un exceso de candidatos y propuestas, se genera un mal incentivo porque los partidos políticos tienen que presentar listas partidarias y parlamentarias donde suelen haber muchos candidatos que no necesariamente cuentan con los mejores perfiles ni propuestas, pero que completan el número de candidatos por región que cada partido político debe presentar.

Considerando la data del año 2016 antes explicada, sostuvo que el tiempo que un ciudadano tiene que invertir, para investigar a más de 400, 100 o incluso 20 candidatos para poder asegurarse de que está tomado una decisión correcta, es demasiado alto, añadiendo además que los ciudadanos deben verificar si los candidatos presentan coincidencias en cuanto a las ideas, propuestas, entre otros factores. Por ello, los costos de información son demasiado altos con el sistema de representación proporcional.

Indicó que bajo este sistema, los peruanos van obligados a votar bajo amenaza de multa y sanciones, sumándole el hecho de que los candidatos por los que tienen que votar, son candidatos que no pueden llegar a conocer bien por los altos costos de información.

Sostuvo que otro de los problemas que tiene el actual sistema, es que se obtienen congresistas electos con muy poca votación, por lo que surgía la pregunta, ¿Cuántos ciudadanos ven representado su voto en el congreso?

Comentó que otro problema del sistema electoral múltiple, es la baja representación geográfica, ya que, de 36 escaños en Lima, 26 estaban ocupados por personas que vivían en los distritos de Miraflores, Surco, San Isidro y San Borja. Sostuvo que ello generaba que haya una baja representación geográfica que finalmente incide en la falta de representatividad del Congreso como institución y termina afectando a legitimidad del sistema político.

Explicó que otra desventaja del sistema actual, es que hay una relación de representación muy diluida entre representantes y ciudadanos. Detalló que los problemas que se generan para el congresista es que al representar cada uno de los ellos a un grupo electoral gigante, es muy difícil que estén realmente alineados y conectados con las necesidades del grupo electora al cual representan; es decir, a su electorado, y este problema se ve agudizado en circunscripciones más grandes como es Lima, con alrededor de ocho millones de electores, los cuales eligen a 33 representantes, donde cada uno representan en simultaneo a los 8 millones de electores.



Así, indicó que delimitar la relación de representación; es decir, que el representante pueda conocer de manera más precisa cuál es su electorado y a quiénes representa, es muy difícil con el actual sistema de elección proporcional.

Luego de expuestas las mencionadas desventajas del sistema actual, la congresista procedió a exponer las ventajas del sistema propuesto en el proyecto de ley, Sistema de Distrito Uninominal. Sostuvo que dicha reforma permitiría tener 129 circunscripciones o distritos electorales, de los cuales 128 serían uninominal, es decir tendrían un sólo representante, y existiría una sola circunscripción binominal, es decir con dos representantes, para la circunscripción de los peruanos residentes en el extranjero.

Mencionó como beneficios del sistema Uninominal los siguientes:

- Se tendrían menos candidatos, pero se aumentaría la calidad de estos de manera considerable, lo que conllevaría a que el escrutinio ciudadano sería más fácil y menos costoso, y por lo tanto se generaría un incentivo para que los partidos políticos seleccionen mejores candidatos en sus listas. Como consecuencia, el congreso estaría compuesto por personas que obtengan la mayor cantidad de votos en cada circunscripción.
- Los costos de información serían mucho más bajos, lo que permitiría al ciudadano conocer más a fondo a sus candidatos.
- Los congresistas electos ingresarían al congreso con mucha mayor votación, lo que aumenta el porcentaje de representación, lo que contribuirá en la legitimidad de la institución parlamentaria.
- Existiría mejor representación geográfica, pues no ocurriría situaciones vividas como en el año 2016, donde 26 candidatos se concentran únicamente en 4 distritos, dejando de lado distritos con mayor población electoral sin representación. Tampoco ocurriría que la representación en el congreso se vea reducida a la representación de las ciudades más pobladas.
- La relación de representación entre congresistas, parlamentarios y ciudadanos, se vería fortalecida, siendo este el principal fin del sistema uninominal. Este sistema crea una relación directa y cercana entre congresistas y el grupo de ciudadanos al que representa, pues se da a la ciudadanía a una persona claramente identificable, a la cual puede hacer responsable por sus decisiones, y sobre todo pueda exigir rendición de cuentas.

Luego, procedió a explicar la fórmula legal de su proyecto de ley.

El congresista ELÍAS ÁVALOS señaló que el proyecto de ley expuesto ayudaba a la mejoría de la calidad de congresistas que tendrían la responsabilidad de representar a su población, pero también expresó su preocupación respecto a que se viene trabajando mucho el tema de la bicameralidad, por lo que le parecía interesante tratar de buscar una manera de aplicar el sistema de elección de congresistas por distritos uninominales



a dicha figura de representación política a nivel legislativo; es por ello que preguntó cómo se aplicaría la fórmula para el Senado.

El congresista CAVERO ALVA destacó que la propuesta facilitaría la vida al ciudadano en cuanto al costo de información sobre los candidatos, ya que actualmente en distritos como Lima se tiene muchos candidatos lo que hace muy difícil al elector informarse sobre todos ellos, lo que repercute en una votación muy baja en algunos parlamentarios, lo que evidentemente resta la legitimidad y representatividad que debe tener el Congreso.

Indicó que, si existe circunscripciones más grandes y menos candidatos, los representantes en el Congreso pueden ser dotados de una mayor votación. Por otro lado, comentó que la propuesta ayudaría a reducir el número de partidos políticos, ya que es muy difícil que muchos partidos postulen en un distrito electoral donde sólo es elegido un sólo representante. Destacó que el nuevo sistema sería más inclusivo con aquellas zonas con poca representatividad. Del mismo modo, consideró que se permitiría al elector individualizar la responsabilidad y la rendición de cuentas.

La PRESIDENTA comentó que la propuesta contenida en el referido Proyecto de Ley presentado por la Congresista Tudela, era muy buena, y compartía la opinión mencionado por el Congresista Elías, por lo que, considerando que se venía trabajando proyectos de ley referidos al retorno de la figura de la bicameralidad, sería interesante proyectos de ley e iniciativas que pudieran llevar a evaluar la forma o modalidad de elección de los miembros del Senado, y adecuar el proyecto de ley expuesto para el caso de la Cámara de Diputados. Asimismo, mencionó que, a pesar de encontrarse actualmente en una crisis de subrepresentación, el modelo electoral propuesto asegura una representación directa para el ciudadano; sin embargo, la precariedad con la que los partidos políticos se desenvuelven actualmente representa una situación complicada para que los partidos se esfuercen en obtener un representante y/o candidato en cada uno de los distritos electorales.

El Congresista ARAGÓN CARREÑO, destacó la importancia del proyecto de ley expuesto, ya que es necesario que exista una mejor representación parlamentaria en cuanto a las circunscripciones electorales que deban crearse. Señaló que el sistema de elección de distrito uninominales debe ser incorporado tanto a la aprobación de una Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, ello con el objetivo de lograr una verdadera representación de todas las regiones de país.

El congresista MORANTE FIGARI observó que la propuesta de modificación del sistema de elección de congresista adoptaba como referencia el número de congresistas electos que hay actualmente por cada región y/o departamento, lo que significa que se va a tener congresistas que representen a una mayor cantidad de votantes que otros congresistas, lo que provoca disparidad, cuando en realidad el sistema propuesto busca una equivalencia de electores o representados. Asimismo, acotó que el referido sistema propuesto tendría un buen funcionamiento en cuanto exista mayor cantidad de



congresistas, ya que, con el número actual de 130 congresistas, no se puede garantizar una representación de toda la población de aproximadamente treinta millones de peruanos.

El Congresista PAREDES GONZÁLES, indicó que no quedaba del todo claro qué resultados congresales se adoptaron como referencia para fundamentar la exposición del proyecto de ley que busca modificar el sistema de elección de congresistas por distritos electorales múltiples por uno con distritos uninominales.

En respuesta a la apreciación del congresista Paredes, la congresista TUDELA GUTIÉRREZ señaló que la data utilizada como referencia en su presentación, era la del resultado electoral obtenido del año 2016.

Luego, comentando lo dicho por el congresista Morante Figari, indicó que se sumaba a dicha observación de que exista congresistas que representen a un grupo electoral muy grande que de otros congresistas que representen a un grupo electoral pequeño, y que dicho problema se ve reflejado con mayor dramatismo con el sistema actual.

En respuesta a la interrogante planteada por el congresista Elías Ávalos, señaló que el sistema de elección de congresistas por distritos uninominales debería regir para la elección de la cámara baja. Comentó que al ser ambas cámaras de naturaleza distintas, no pueden tener el mismo sistema de elección, por lo tanto, el sistema de elección uninominal debería regir para la cámara baja únicamente, y el sistema de elección para el senado debe ser aún debatido.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA indicó que se tendría la sustentación del predictamen recaído en los proyectos de Resolución Legislativa Nro. 843/2021 – CR y Nro. 1209 - 2021, Resolución Legislativa del Congreso que restituye la vigencia del estatuto del servicio parlamentario y modifica diferentes artículos de su contenido.

Explicó que los dos proyectos de resolución legislativa proponen la restitución del Estatuto del Servicio Parlamentario. Indicó que el Servicio Parlamentario es un órgano de apoyo al trabajo del Congreso y se rige por el Estatuto que regula los lineamientos para el ingreso, la permanencia y la aprobación de personal idóneo para que presenten servicios en el Congreso de la República sobre la base del mérito y la experiencia. Recordó que el estatuto del año 2016 tuvo una vigencia efímera de menos de dos años, y actualmente había pasado más de 5 años desde que fue suspendido y ninguna Presidencia consideró como prioritario activar esta norma que es la que establece las reglas claras para la selección y progresión por méritos del personal del servicio parlamentario.

Refirió que el ingreso al Servicio Parlamentario no se realizaba por concurso de mérito como debería suceder en el ámbito de la función pública, sino que había dependido en



mayor o menor grado a la oportunidad de quienes en ese momento ha integrado la Mesa Directiva. Por ello en el predictamen se incluye un texto sustitutorio que propone en primer lugar la restitución del estatuto del Servicio Parlamentario y, en segundo lugar, se modifican algunos artículos con la finalidad de asegurar el ingreso meritocrático de personal idóneo al personal del Congreso de la República.

Comentó que las modificaciones planteadas se centran en proponer que, como requisito para funcionarios del servicio parlamentario, además del título profesional, sea necesario contar con estudios de maestría a fin al puesto o experiencia profesional de 10 años en el Congreso. Indicó que para el cargo de profesional se debe exigir un mínimo de 5 años de experiencia en el congreso, así como contar con estudios de maestría de especialización a fin al cargo; asimismo para el cargo técnico se amplía la experiencia en el congreso de 2 a 3 años.

Respecto a la dotación de personal, indicó que se señalaba que no se puede aprobar un cuadro de asignación de personal, si previamente no se ha realizado un estudio que determine el cálculo de la dotación del personal requerido ni las competencias de los puestos que la institución necesita. Igualmente indicó que se propone que sea un concurso interno entre miembros activos que hayan trabajado en el Servicio Parlamentario, así como miembros activos o que hayan trabajado en la organización parlamentaria el que determine el personal que ingresará al servicio parlamentario.

Refirió que el concurso interno deberá ser organizado por una universidad de prestigio que se encuentre entre las 5 mejores del país durante el año que se hace la convocatoria, con acompañamiento y supervisión de la Contraloría General de la República. También indicó que se propone que inmediatamente después del concurso interno, se realice un concurso público abierto con el fin de cubrir las plazas que quedaron vacantes. Indicó que dicho concurso también se llevará a cabo por una universidad de prestigio que se encuentre entre las 5 mejores del país y contará con acompañamiento y supervisión de la Contraloría General de la República. Luego, indicó que se establece que es nulo, bajo responsabilidad administrativa del Oficial Mayor, el mejoramiento de categoría, cargo, o nivel de un servidor parlamentario o la inclusión de este a una plaza disponible del cuadro de asignación de personal sin haber ganado el concurso interno o concurso público abierto.

El congresista Soto sustentó la importancia de la restitución de la vigencia del Estatuto del Servicio Parlamentario. Indicó que al ser una restitución expresa y pedida reiteradamente por el sindicato de trabajadores del Congreso de la Republica, ello permitiría poner fin a lo siguiente: a) La informalidad en la gestión de los recursos humanos a través de la incorporación de personal idóneo para el desarrollo de las tareas profesionales que se deben realizar en cumplimiento de la misión constitucional del Congreso de la República, la cual tiene un 80% de su población laboral en ocupaciones de auxiliares y técnicos, mientras un 20% tiene una ocupación profesional; b) Los constantes reclamos de igualdad salarial por la informalidad laboral y que solo se exige un título profesional por encima de las competencias laborales; c) La existencia de unidades orgánicas sobrepobladas de personal con título profesional a plazo



indeterminado o contratados que no realizan las tareas que su grupo ocupacional exige; d) Modificaciones anti técnicas de la estructura Orgánica del congreso y otros documentos de gestión; e) La frecuente desnaturalización de los contratos modales en el marco del Decreto Legislativo 728 del contrato administrativo de servicios.

Sugirió cambiar la redacción del literal b del artículo 2) con el siguiente texto: “Profesionales constituido por servidores con título profesional universitario, estudios de especialización en la materia o maestría o experiencia laboral no menor de cinco años en el Congreso de la República”. Luego, indicó que se había eliminado el numeral 19.4 original del Estatuto del Servicio Parlamentario, el cual pidió restituir y eliminar la segunda disposición complementaria derogatoria. Seguidamente, sobre el artículo 20, pidió precisar la redacción del mismo para establecer que el concurso interno es para la progresión en la carrera del Servicio Parlamentario, mientras que el externo es para el ingreso. Posteriormente, sobre el numeral 20.1, que incluye a personal que haya trabajado en el servicio o en la organización parlamentaria, consideró que dicho grupo debería ser parte del concurso abierto y no del interno. Sobre la propuesta de modificación al artículo 26, inciso c), pidió incluir la edad jubilatoria de 75 años, basándose en la autonomía administrativa y normativa del Congreso, para poder contar con personal que se ha formado en la hermenéutica parlamentaria. Propuso el siguiente texto: “Jubilación obligatoria a los 75 años de edad, salvo convenio que prorrogue el cese en los casos de necesidad del servicio, debidamente fundamentado por la Oficina de Recursos Humanos, bajo responsabilidad funcional”. Sobre la Segunda Disposición Complementaria Transitoria pidió que se tome en cuenta los diplomados que pudieran tener los postulantes y planteó la siguiente redacción “para ambos concursos se toman en cuenta en las puntuaciones del proceso de evaluación, de manera proporcional al logro o grado obtenido, las acreditaciones académicas expedidas por instituciones educativas superiores, por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso, así como los diplomados, títulos y grados de maestrías, masters, doctorados y PhD que ostenta el postulante.” Sobre la quinta disposición complementaria, pidió puntualizar “Quedan sin efecto todos los acuerdos que sean contrarios a las reglas de ingreso y progresión a la carrera del Servicio Parlamentario establecidos en el Estatuto del Servicio Parlamentario”.

El congresista BALCÁZAR ZELADA consideró que el concurso debería ser abierto, porque se podría perder credibilidad de la ciudadanía al momento de hacer un concurso interno.

El congresista MORANTE FIGARI pidió que se incorpore al estatuto que se respete el 5% de plazas para personas con discapacidad tal como lo establece la Ley de personas con discapacidad. Asimismo, consideró que no debería participar en el concurso público las personas que habían sido trabajadores del Congreso por 5 años a más.

El congresista ARAGÓN CARREÑO, refirió que en el artículo 19 se exceptuaba el requisito de la experiencia, estableciéndose que los postulantes no necesitan contar con



experiencia laboral específica en el Congreso. Consideró que en dado ese caso, la experiencia establecida en el artículo 16 debería ser tanto en el sector público o privado.

El congresista ELÍAS ÁVALOS consideró que se debe someter a votación el dictamen con cargo a redacción para mejoras.

—o—

Continuando con el siguiente punto de agenda, la PRESIDENTA indicó que se tendría la sustentación de la opinión consultiva de parte de la Mesa Directiva respecto a la a si resulta aplicable lo que establece el artículo 1 de la Ley 26519, a los exvicepresidentes de la República o a los ex presidentes del Congreso que ejercieron la Presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años.

Comentó que con fecha 7 de abril de 2022, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió el Oficio 311-2021-2022-OM-CR, enviado por el Oficial Mayor del Congreso, por el que informa que la Mesa Directiva del Congreso de la República dispuso, mediante Acuerdo de Mesa 075-2021-2022/MESA-CR de fecha 6 de abril de 2022, solicitar opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, a fin de determinar si el artículo 1 de la Ley 26519 le resulta aplicable a los ex vicepresidentes de la República o a los expresidentes del Congreso que ejercieron la Presidencia de la Republica por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años.

Sostuvo que luego de analizar los antecedentes legislativos sobre otorgamiento de pensión a expresidentes de la República, la legislación constitucional y los mecanismos de interpretación jurídica, se había llegado a las siguientes conclusiones:

1. El artículo 115 de la Constitución regula una situación extrema pero posible en la realidad. Representa el camino a seguir, la salida constitucional para restablecer el orden democrático alterado debido a que el cargo presidencial es ejercido por el presidente del Congreso, que representa a otro poder del Estado, y no por quien realmente el pueblo eligió. Por ello, a diferencia de la sucesión presidencial de parte de uno de los vicepresidentes de la República, el presidente del Congreso no puede ejercer el cargo hasta culminar el periodo presidencial, sino que está obligado a convocar a elecciones y únicamente ejerce el cargo mientras el pueblo elige a quien ha de ejercer nuevamente la Presidencia para culminar el periodo presidencial, debiendo regresar, al término del encargo, al cargo para el cual fue elegido, el que no perdió por haber ejercido la Presidencia de la República.

2. Aplicando la interpretación histórica de la Ley 26519 por la que se otorga una pensión vitalicia a los expresidentes de la República, se puede afirmar que, desde sus inicios, la intención del legislador fue reconocer un beneficio económico a favor del que fuera elegido presidente de la República por mandato popular, como una forma de





reconocimiento de la labor prestada en beneficio del país y como un medio para evitar la reelección presidencial.

3. A partir del método teleológico, en el que se evalúa la finalidad de la norma, podemos señalar que Ley 26519 no busca que se le otorgue una pensión vitalicia a cualquiera que, excepcionalmente y por tiempo limitado, haya ejercido la Presidencia del Congreso ni menos que el beneficiario sea uno de sus integrantes; sino que la ultima ratio es que la pensión sea una forma de reconocimiento de parte de quien representa a la Nación a quien ejerció de manera proba, por un periodo completo, el más alto cargo de servicio al país, y por ello, necesariamente tendría que otorgársele a un expresidente constitucional elegido por mandato popular que haya ejercido el cargo durante un periodo íntegro, toda vez que solo ello demostraría que durante su gestión no se presentaron conflictos o situaciones graves que no pudo superar y que lo obligaron a dejar el cargo.

4. Igualmente resulta aplicable la tendencia interpretativa constitucional respecto a que los beneficios, privilegios y prerrogativas deben ser interpretados de manera restrictiva debiendo rechazarse cualquier otra interpretación permisiva de una utilización injustificada en tales supuestos; por tanto, al ser el otorgamiento de una pensión vitalicia un privilegio que voluntariamente, a través de la aprobación de una ley, decidió el Congreso otorgar a los expresidentes de la República, esta debe ser entendida no de forma amplia para cualquiera que haya ejercido la Presidencia de la República, sino para los presidentes que fueron elegidos por el pueblo para ejercer dicho cargo y siempre que hayan cumplido permanecido durante todo el mandato constitucional.

5. Considerando que el Congreso es el que otorga una pensión vitalicia a los expresidentes de la República porque así lo dispone la Ley 26519 que el propio Congreso aprobó, cabe que, en el momento que lo considere pertinente, pueda retirárselos o restringirlos a través de una modificación o derogación de la Ley 26519 o con la dación de una ley interpretativa de dicha norma. No obstante, desde la Comisión de Constitución y Reglamento se recomienda que cuando se presente dicho supuesto, se evite considerar como beneficiario de dicha pensión a los congresistas que, como presidentes del Congreso, hayan asumido el cargo de presidente de la República por sucesión presidencial, por los fundamentos expuestos en este informe.

El congresista CAVERO ALVA señaló que estaba de acuerdo parcialmente con esta nueva medida dado que existen vicepresidentes y congresistas que habían sido elegidos mediante un voto popular; sin embargo, ello no quiere decir que van a recibir una pensión vitalicia como sí debería recibir el Presidente de la República elegido por voto popular. Asimismo, sostuvo que el haber sido elegido mediante voto popular no significa que va a cumplir sus 5 años de gobierno, dado que se puede dar las circunstancias en que el presidente renuncie antes de su mandato por diversos motivos.



El congresista ELÍAS ÁVALOS recordó lo sucedido en el año 2000 con la elección de Valentín Paniagua como presidente del Congreso y cómo asumió la Presidencia de la República.

El congresista MORANTE FIGARI se mostró de acuerdo con el informe parcialmente, consideró que este tipo de temas sí deberían ser motivo para un debate, dadas las circunstancias que han ocurrido en los últimos años y por la cantidad de solicitudes que se están presentando para recibir este beneficio. Respaldó al congresista Cavero Alva en cuanto a que un presidente no necesariamente tiene que cumplir los 5 años de mandato para poder recibir este beneficio. Asimismo, señaló que todo vicepresidente o vicepresidenta que asuma el mandato de forma transparente y no por un antecedente de corrupción o incapacidad puede recibir su pensión presidencial.

La PRESIDENTA explicó que la opinión solicitada se refería a determinar el artículo primero de la Ley 26519 resulta aplicable a los ex vicepresidentes de la República o a los expresidentes del Congreso que ejercieron la presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo menor a los 5 años.

La congresista MOYANO DELGADO hizo énfasis en el motivo por el cual se estaba debatiendo la Ley 26519, recordando también que cuando fue congresista en el año 2000 se había aplicado mal la norma al entonces congresista Valentín Paniagua para que se le otorgue la pensión presidencial.

El congresista BALCÁZAR ZELADA señaló que un congresista ha sido elegido para ser congresista y no para recibir una pensión presidencial.

El congresista CAVERO ALVA reiteró que el origen para poder recibir una pensión de presidencial es mediante el voto popular y no una sucesión.

La PRESIDENTA mencionó que se modificaría la conclusión 1 por observación del congresista Elías Ávalos.

El congresista PAREDES GONZÁLES señaló que el tema central era modificar la ley y señaló que una pensión es concepto de lo que se te va a descontar por el tiempo de labores tanto en el sector privado con la AFP y en el sector público con la ONP. Indicó que personalmente no estaba de acuerdo en otorgar una pensión vitalicia para los presidentes de la República.

El congresista ELÍAS consideró que el presupuesto para las pensiones vitalicias debería estar a cargo Poder Ejecutivo.

La presidenta sometió a votación la opinión consultiva, la cual fue aprobada por mayoría con 11 votos a favor y 5 en abstención.



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”*

Votaron a favor los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BALCÁZAR ZELADA, José; CAVERO ALVA, Alejandro (con reserva); ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELERA GARCÍA, Wilmar (con reserva); ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MORANTE FIGARI, Jorge; MOYANO DELGADO, Martha; SALHUANA CAVIDES, Eduardo (con reserva); SOTO PALACIOS, Wilson.

Se abstuvieron los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; BELLIDO UGARTE, Guido; CUTIPA CCAMA, Víctor; PALACIOS HUAMAN, Margot (en reemplazo del congresista Waldemar Cerrón Rojas); QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

Se acordó la dispensa de trámite de lectura y aprobación de Acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

Habiendo sido aprobado se levanta la Sesión.

Siendo las 13h 02 min

**ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ**  
Secretaria  
Comisión de Constitución y Reglamento

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**  
Presidenta  
Comisión de Constitución y Reglamento