



Proyecto de Ley N° 4365/2018-CR

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

PROYECTO DE LEY

El Congresista que suscribe, SEGUNDO TAPIA BERNAL, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 75 e inciso 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

- I. FORMULA LEGAL  
El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Artículo Único. Modifíquese el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de instaurar el Régimen Bicameral en el Congreso de la República, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Bicameralidad

Artículo 90. - El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual se compone de dos Cámaras: Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores se conforma de cincuenta Senadores, para ser elegido Senador se requiere:

- 1. Ser peruano de nacimiento
- 2. Gozar de derecho de sufragio
- 3. Tener treinta y cinco años (35) de edad

La Cámara de Senadores se eligen por un período de cinco años, mediante proceso electoral conforme a ley.

La Cámara de Diputados se conforma de ciento treinta Diputados, para ser elegido Diputado se requiere:

- 1. Ser peruano de nacimiento
- 2. Gozar de derecho de sufragio
- 3. Tener veinticinco años (25) de edad

La Cámara de Diputados se eligen por un período de cinco años, mediante proceso electoral conforme a ley.

J. del  
Abogado

F. VILCAVICENCO

Parilla  
16/5/19

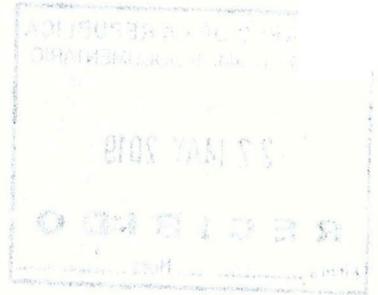


SEGUNDO TAPIA BERNAL  
Congresista de la República

Handwritten signature of Carlos Tubino Arias Schreiber

Carlos Tubino Arias Schreiber  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

349658.ATD



**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 24 de MAYO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4365 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO: -

.....  
.....  
.....

.....  
**GIANMARCO PAZ MENDOZA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1 Antecedentes bibliográficos

Enrique Bernal Ballesteros (2005), en su libro *“El Sistema Bicameral: Una Propuesta. Reforma del Estado Reforma de la Constitución”*. Señala, que uno de los temas que mayores controversias provoca en el debate para la reforma de la Constitución es el de la estructura del Parlamento. Agrega, que uno de los cambios sustanciales de la Constitución de 1993 en relación a la Constitución de 1979 fue la unicameralidad. Precisa, que la quiebra de la tradición histórica (bicameral) no solucionó los problemas que pretendió enfrentar, sino que muy por el contrario se acentuaron algunos de los vicios. Menciona, que la Cámara Única en el Perú facilitó la concentración del poder por parte del Presidente de la República y el debilitamiento de la capacidad de control de los actos de poder del gobernante. Desde esa perspectiva, la experiencia del unicameralismo durante los últimos años en el Perú no fue positiva<sup>1</sup>.

Raúl Ferrero Costa (2004), en su libro *“Derecho Constitucional General. Materiales de Enseñanza”*. Ha compilado suficiente material para el debate, una lectura sobre el tema de la bicameralidad es la de John Stuart Mill, que dice. *“De todos los temas concernientes a la teoría del gobierno representativo, ninguno ha sido objeto de tanta discusión, en particular en el Continente, que el que se conoce como el problema de las dos Cámaras. Ha ocupado en mayor grado la atención de los pensadores, que muchos asuntos diez veces más importantes, y se ha considerado como una especie de prueba que distingue a los partidarios de la democracia limitada de los de la libre. Por mi parte, considero de poco valor cualquier restricción que una segunda Cámara pueda aplicar a una democracia que es desenfrenada en otros aspectos; y me inclino a pensar que, si todos los otros asuntos constitucionales se deciden con justicia, no es sino de una importancia secundaria que el Parlamento conste de dos Cámaras o sólo de una”*<sup>2</sup>.

Lizardo Alzamora Silva (2004), en su libro *“Estudios Constitucionales”*. En relación al régimen bicameral, señala que el Parlamento con el carácter que hoy se le conoce, como un verdadero órgano o Poder del Estado deriva de la práctica constitucional inglesa. En Inglaterra, el Parlamento se formó por la reunión de dos Cámaras, la alta y la baja, y como los demás pueblos

---

<sup>1</sup> Enrique Bernal Ballesteros (2005). *El Sistema Bicameral: Una Propuesta. Reforma del Estado Reforma de la Constitución*. (pp. 19-46). Lima: Comisión Andina de Juristas. Fundación Konrad Adenauer.

<sup>2</sup> Raúl Ferrero Costa (2004). *Derecho Constitucional General. Materiales de enseñanza*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

tomaron de Inglaterra el parlamentarismo, adoptaron en términos generales el régimen bicameral<sup>3</sup>.

José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio (2000), en su libro *"Derecho Parlamentario"*. Sobre las razones del bicameralismo señalan que, "es habitual diferenciar entre el bicameralismo propio de los Estados unitarios y el de los Estados federales, aunque la distinción en ocasiones puede no ser del todo exacta porque en algunos casos la función del bicameralismo tiende a aproximarse. De todos modos, parece que ambos supuestos, la dualidad de Cámaras parlamentarias se debe a la diferencia de intereses representados. Así, en los Estados unitarios, como consecuencia del compromiso histórico entre monarquía y liberalismo, el Congreso o Cámara baja es el órgano de representación, primero de la burguesía y más tarde, consolidado el sufragio universal, de todos los electores. El Senado o Cámara alta es, por el contrario, inicialmente el órgano de representación de la nobleza monárquica, y se plantea como contrapeso a la Cámara elegida directamente"<sup>4</sup>.

Enrique Bernalles Ballesteros (1999), en su libro *"La Constitución de 1993. Análisis Comparado"*. Señala que; "en el Perú el sistema bicameral ha marcado el derrotero constitucional. Fueron sólo tres las constituciones que intentaron inaugurar o cambiar el modelo, pero fracasaron en su intento. La Carta de 1823 en su artículo 51 definió un régimen unicameral con atribuciones legislativas exclusivas de la Cámara de Diputados. El llamado Senado Conservador más sirvió, como lo sostiene Chirinos Soto, de Consejo de Estado consultivo. Esta Carta, a pesar de sus notables aportes, tuvo efímera existencia, puesto que en 1824 el Congreso Constituyente le entregó a Simón Bolívar todo el poder dictatorial. Fue precisamente el Libertador quien elaboró la Constitución Vitalicia de 1826. En ella se diseñó, en el artículo 27, un Legislativo con tres cámaras, al igual que la Constitución bonapartista del año VIII: los tribunos, los senadores y los censores. Esta propuesta ni siquiera llegó a implementarse. La Carta de 1867, que prácticamente no rigió, fue la única del siglo pasado que definió de manera taxativa la composición unicameral del Congreso. En efecto, el artículo 45 establecía que "el Poder legislativo se ejerce por el Congreso por una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece". Bernalles agrega que de las doce Constituciones que ha tenido el Perú en su periodo republicano, nueve optaron definitivamente por el régimen bicameral, una compuso una fórmula inusual y dos contando, claro está la vigente adoptaron la unicameralidad"<sup>5</sup>.

Raúl Ferrero Costa (2008), en su obra *"La Reforma Constitucional Pendiente. La reforma del Estado frente a los retos del desarrollo"*. Sobre la bicameralidad del Congreso señala que, "pensamos que se debe regresar

<sup>3</sup> Lizardo Alzamora Silva (2004). Estudios Constitucionales. Lima. Grijley.

<sup>4</sup> J.A. Alonso de Antonio & Á.L. Alonso de Antonio (2000). Derecho Parlamentario. Barcelona. J.M. Bosch.

<sup>5</sup> Enrique Bernalles Ballesteros (1999). La Constitución de 1993: Análisis Comparado. Lima. 5ta. Ed. Rao.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

al sistema bicameral dispuesto en la anterior Constitución, con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Los congresos unicamerales solamente existen en Estados con muy poca población (a excepción de China, de régimen autocrático) como es el caso del Ecuador en donde tampoco están contentos con el sistema, Israel con seis millones de habitantes y en algunos países centroamericanos y escandinavos. En la generalidad de los casos los países prefieren un congreso bicameral, porque el principio de todo sistema democrático no es solamente la separación de poderes sino a su vez el equilibrio entre ellos, para que se practique un control interpoderees, además de un control intrapoderes, (...)”<sup>6</sup>.

En el trabajo de Investigación, denominado “*Reconstruyendo la Reforma Constitucional*”, Grupo de Investigación *Ius et Veritas*, en relación a la unicameralidad y la bicameralidad, se señala que es un tema ampliamente abordado por el Derecho Constitucional, sin embargo, la opción o tendencia se centra al bicameralismo imperfecto, modelo en el que existen dos cámaras, una de las cuales desempeña las funciones políticas del parlamento, siendo la otra una cámara más deliberativa y técnica; existiendo más o menos una clara diferenciación entre funciones de una y otra cámara.<sup>7</sup>

El bicameralismo imperfecto es aquel sistema parlamentario bicameral que hace referencia a la existencia de dos Cámaras, que difieren básicamente en las funciones que desempeñan cada una de ellas, una primera Cámara que desarrolla las funciones políticas y una gran parte de las legislativas, y una segunda Cámara más deliberativa, reflexiva y técnica, es decir con poderes parlamentarios limitados, como son legislativos y de control político del Parlamento.<sup>8</sup>

Los investigadores apelan a la Constitución histórica, agregan que, un primer punto a favor de la bicameralidad es el retorno a nuestra llamada Constitución histórica, la cual reconoce el valor de la historia y de las instituciones políticas creadas en el proceso de la evolución democrática del Perú. Las instituciones fundamentales de la constitución histórica, según Paniagua, son: (i) el bicameralismo; (ii) la descentralización; (iii) la afirmación constante de los derechos populares; y, (iv) el reconocimiento de las competencias y funciones del Estado y de responsabilidades de la sociedad, la empresa, las personas frente a una economía y la sociedad.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Raúl Ferrero Costa (2008). *La Reforma Constitucional Pendiente. La reforma del Estado frente a los retos del desarrollo*. Lima. 2da. Ed. Grijley.

<sup>7</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Unicameralidad o Bicameralidad del parlamento peruano*. En: revista Jurídica del Perú. Año 51 No. 22. mayo 2001. p. XII.

<sup>8</sup>[http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO\\_2008/LA\\_BICAMERALIDAD\\_COMO\\_ORGANISMO\\_DE\\_CONTROL\\_DEMOCRATICO\\_2.PDF](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO_2008/LA_BICAMERALIDAD_COMO_ORGANISMO_DE_CONTROL_DEMOCRATICO_2.PDF)

<sup>9</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La Constitución semántica: el proyecto del CCD*. En: *Themis*-revista de Derecho. No. 49. p. 150.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

El bicameralismo es un elemento integrante de esta Constitución histórica porque en el Perú solamente tres Cartas han consagrado el unicameralismo. La Constitución de 1823, la cual no tuvo eficacia real debido al clima político de constante guerra interna que se vivía en los inicios de nuestra República. Una segunda implementación fue en la Constitución de 1867, la que sólo tuvo vigencia por seis meses, en la cual el sistema no logró materializarse por la breve vigencia de dicha Carta. Finalmente, nuestra actual carta consagra un régimen de unicameralismo imperfecto cuyo segundo órgano “en pequeño” es la Comisión Permanente del Congreso.<sup>10</sup>

En relación a la función legislativa, los investigadores señalan que el mandato parlamentario es por cinco años se considera innecesaria la revocatoria y la disolución, ya que hace que el parlamento no pueda ejercer apropiadamente el control político, de ser el caso de renovarse por mitades o tercios.<sup>11</sup>

Se argumenta que la función legislativa es sumamente afectada en el modelo bicameral, debido a la excesiva demora para la dación de una norma, demora que implica un aumento en los costos, tanto económicos, políticos, como sociales. Por otro lado, se señala que el legislador no puede legislar adecuadamente para satisfacer las necesidades sociales, mientras que en el modelo unicameral se critica la irreflexión y premura del legislador para dar las normas.<sup>12</sup>

En lo que concierne al procedimiento legislativo; –. comparando unicameral con bicameral, la aprobación de las leyes se inicia en la Cámara de Diputados, la que se estructura en comisiones de trabajo, en donde se estudian dichas propuestas, emitiendo un dictamen favorable o desfavorable que luego pasaría a la Cámara de Senadores para su revisión y/o ratificación, para que luego el presidente de la República las promulgue o las observe. De igual forma con el unicameralismo, las propuestas normativas se presentan ante las diferentes comisiones de trabajo, emitiendo un dictamen favorable o desfavorable, para que el Congreso en pleno apruebe o desapruebe dicho dictamen.<sup>13</sup>

En el Congreso Constituyente Democrático, instalada en 1993, Ántero Flores-Aráoz señalaba que se debía tomar una decisión prudente y reflexiva, existiendo en el bicameralismo un debate más serio, así el error de la primera puede ser compensado por la segunda.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. La composición Uni o Bicameral del Congreso Peruano. Tema resuelto o Asignatura Pendiente. En: Materiales de enseñanza del curso de Derecho Constitucional I. Ciclo 2001-1. p. 140.

<sup>11</sup> Trabajo de Grupo investigación de Ius et Veritas 24. p. 369.

<sup>12</sup> Ibidem. p. 366.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

En cuanto a la representación en el bicameralismo, está garantizada, ya que se consagra dos sistemas de elección diferentes en las cámaras. Pese a ello, se plantea que la elección de senadores se hace por distrito nacional, debido a que permite que el criterio de representación atienda por un lado a la participación local, en el caso de diputados, y de otro lado, a una visión integral de la nación, que es para el caso de senadores.<sup>15</sup>

## 2.2 Discusión sobre las bondades de la bicameralidad y de la unicameralidad

Al respecto hay que señalar que existen innumerables publicaciones y discusiones nacionales que llevó al extremo de ocasionar la caída de un presidente como Charles De Gaulle en 1969, luego de un resultado adverso en el referéndum que planteaba la reforma del Senado francés.

La cuestión de fondo es en realidad la conveniencia de uno de los dos sistemas, de acuerdo a su ubicación y papel dentro del sistema político y las tendencias históricas en el ejercicio del poder.

### PARTIDARIOS DEL SENADO O BICAMERALISMO

No equiparan a esta cámara con aquella de origen monárquico que surgió en Inglaterra (Seudo bicameralismo).

Argumentan la importancia del bicameralismo en las bondades de la doble reflexión y en el carácter especializado de una de las Cámaras. Con criterios distintos pero complementarios de sus respectivas composiciones.

*Los congresos bicamerales adquieren diferentes formas de conformación y elección de sus miembros. La conformación se refiere a la base de representación y remite a cuál es el papel principal que los agentes representan en la cámara. De este modo, se señala como una de las ventajas del bicameralismo la posibilidad de la doble articulación de la representación (Patterson y Mughan, 1999: 10–12; Uhr, 2006: 478–482)<sup>16</sup>*

Por su lado señalan los peligros de la unicameralidad en la experiencia

<sup>15</sup> *Íbid.* p.368

<sup>16</sup> [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532010000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100005)

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

	<p>histórica llevada a cabo durante la convención Nacional en la época de la Revolución Francesa, con Robespierre a la cabeza se implantó la etapa del terror bajo la conducción de la dictadura jacobina, establecida en una asamblea con poderes despóticos en una suerte de Cámara Única.</p> <p>Por tanto, las dos razones fundamentales de la bicameralidad se sustentan en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) La conveniencia de equilibrar los poderes en el seno del legislativo y de esta forma evitar el régimen de asamblea y</li> <li>2) Contar con una Cámara de reflexión que permita que la producción legislativa transforme en leyes iniciativas demasiado precipitadas y poco meditadas.</li> </ol> <p>La esencia del sistema bicameral implica que el acto legislativo resulta de la conformidad o coincidencia por parte de dos Cámaras distintas sobre el contenido de una ley.<sup>17</sup></p>
<p><b>PARTIDARIOS DEL UNICAMERALISMO</b></p>	<p>Esta posición encuentra en Duverger a su mejor defensor, quien ante las razones teóricas e históricas o ante las críticas referidas al despotismo unicameral, señala que lo de la convención no es más que un hecho anecdótico de la Revolución Francesa que respondía a las características autoritarias de quienes gobernaban.</p> <p>Las argumentaciones de los partidarios de la unicameralidad señalan que la tendencia constitucional es la de suprimir una cámara por razones de modernización legislativas.</p>

<sup>17</sup> <https://www.revistajuridicaonline.com/2006/10/reflexiones-sobre-la-bicameralidad-y-la-unicameralidad-del-congreso/>



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

	<p>Duverger refuta la Cámara de Reflexión señalando que “El defecto esencial de todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación. Añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Una disposición adecuada del trabajo interno de la asamblea asegura toda la “reflexión necesaria” sobre esta cita Enrique Bernales ha señalado que es un “comentario histórico limitado...que una cámara procesa sus deliberaciones más rápidamente que dos con un procedimiento más ágil y un trabajo interno puede asegurar la “reflexión necesaria” puede ser cierto. “pero, señala Bernales, la rapidez y agilidad del procedimiento no tienen por qué ser calificados como “bondad” (...) la interrogante que no se plantea Duverger es el tiempo que por naturaleza debe corresponder a la decisión legislativa y por consiguiente si el criterio de sabiduría puede ser resuelto con el sistema de una o dos Cámaras.</p>
<p><b>A MANERA DE CONCLUSIÓN</b></p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Que el parlamento sea unicameral o bicameral no es una cuestión de principio sino de conveniencia política, de acuerdo a las características sociales y culturales de cada país.</li><li>2. Cada país de acuerdo a sus tradiciones, al control ciudadano del trabajo legislativo, a la cantidad y calidad de la clase política hace posible una propuesta unicameral.</li><li>3. Otros países de acuerdo a la realidad y complejidad de su proceso histórico, al criterio de sabiduría se le recomendará la composición bicameral.</li></ol>

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP.

## **ARGUMENTOS A FAVOR DEL BICAMERALISMO**

- En la historia constitucional peruana predominó el sistema bicameral. “En efecto, este sistema fue considerado en las cartas políticas que mayor vigencia han tenido en nuestra accidentada historia constitucional (1828, 1860, 1933 y 1979). En efecto, la naciente república peruana adoptó en primer término el sistema bicameral de representación parlamentaria, influenciado por las características propias del contexto histórico social independentista en que se formularon, siendo que de ahí en adelante, se fue alternando igualmente entre Unicameralidad y Bicameralidad, incluso el sistema Tricameral, hasta finalmente adoptar el sistema vigente. Sin embargo históricamente el Bicameral es el que más tiempo ha caracterizado el contenido de nuestros textos constitucionales”<sup>18</sup>.
- Las opiniones que existen a favor del sistema de bicameralidad se basan en el hecho de que debe haber un control por parte de una de las cámaras hacia la otra, a fin de que exista equilibrio. En dicho sentido refiere Marcial Rubio ( ) “Las ventajas que generalmente se asignan al sistema de doble cámara son:
  - Una cámara controla a la otra y permite una mejor función legislativa del Congreso como conjunto. Se tiene la capacidad de revisar o repensar los proyectos, asegurando su calidad.
  - La Cámara Alta (denominada Senado en la Historia constitucional del Perú) que existió en todas las Constituciones menos en la de 1967. Ha estado conformada por políticos experimentados y mayores que dan una mayor estabilidad y sabiduría al trabajo parlamentario. El Senado actúa como cámara reflexiva.
  - Se permite un doble sistema de representación del pueblo si cada cámara es elegida por variable distinta (por ejemplo, una incorpora representantes por cada cierto número de votantes, en tanto que la otra por regiones). Resuelve en gran parte el problema de la subrepresentación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación territorial y la poblacional.
  - Es posible diferenciar ciertas funciones de manera que no sea el mismo Pleno el que resuelva todos los asuntos que competen al legislativo. Generalmente la Cámara Alta será más institucional ( nombra funcionarios de alto rango, ratifica

---

<sup>18</sup>.file:///C:/Users/rtello/Documents/Unicameralidad%20y%20Bicameralidad%20en%20el%20Perú-J.C.Chigne%20Rivas-Lex%

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

ciertas decisiones del Ejecutivo, decide sobre proceso a personas con inmunidad, etc.) en tanto que la Cámara Baja es más política: interpela y censura, o abre investigaciones a personas con inmunidad, por ejemplo”.<sup>19</sup>

- La restauración de la bicameralidad responde a la necesidad política de introducir un mecanismo de control intraorgánico que asegure el funcionamiento democrático del Congreso, así como la exigencia técnica de mejorar la calidad de la producción legislativa<sup>20</sup>. “El control intraórgano incorporado al aparato legislativo más importante políticamente y más eficaz funcionalmente es el sistema bicameral. La función legislativa está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes”<sup>21</sup>.
- Otro aspecto sumamente importante, que justifica la existencia de dos cámaras (sistema bicameral), es el relativo a la *acusación constitucional*. Al introducirse el unicameralismo, esta potestad del Congreso, que en la constitución histórica había sido ejercida complementaria por ambas cámaras, tuvo que ser adecuada a la nueva estructura, obligando a crear mecanismos artificiales, para mantener separadas las figuras del acusador y del juzgador, o cuando menos, la de quien, en caso de delitos de función, declara que hay lugar a la formación de causa. Para superar esta dificultad, la Constitución actual encomendó el rol de acusador a la Comisión Permanente del Congreso (Art.99) y el de órgano de sanción-política-y, cuando corresponda, el de denunciar penalmente al acusado, al Congreso en el Pleno, sin participación de la Comisión Permanente. Ello significa que, en materia de acusación constitucional, el Congreso unicameral se ve obligado, para no alterar este procedimiento constitucional, a desdoblarse, confirmando con ello la necesidad de la doble cámara.<sup>22</sup>
- “En el caso de nuestro país hay la necesidad de revisar la organización y el modelo mismo de Estado, pues hay muchos indicadores que expresan su agotamiento y rechazo popular a su funcionamiento. Por tanto, dentro de un planteamiento que pretende una revisión integral del Estado peruano, pensamos en la conveniencia de apuntar a un *sistema bicameral*, como una modalidad que puede contribuir a la composición de un modelo político de gobierno del Estado, mucho más equilibrado en la distribución de funciones y en la relación entre el Parlamento y el

<sup>19</sup> RUBIO CORREA, Marcial (1999) Estudio de la Constitución Política, Tomo II, PUC Fondo Editorial, Lima

<sup>20</sup> Blancas Bustamante, Carlos. La Reforma Constitucional del Congreso. Derecho y Sociedad-p.124

<sup>21</sup> Lowenstein, Karl. “Teoría de la Constitución”. Editorial Ariel, Barcelona,1976,p.246.

<sup>22</sup> Blancas Bustamante, Carlos. La Reforma Constitucional del Congreso. Derecho y Sociedad-p.129

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Ejecutivo. Un modelo donde inclusive se pueda ingresar paulatinamente a una mayor presencia del Parlamento en el gobierno del país”.<sup>23</sup>

El ampliar la representación de parlamentarios obedece, entre otros considerandos válidos, que la representación en el Perú es antidemocrática desde el punto de vista representantes-ciudadanía. El Congreso unicameral actual con sólo 120 representantes no guarda relación con el tamaño del país y del número de electores que suma alrededor de 23 millones de votantes, lo cual limita enormemente la relación entre congresistas y ciudadanos.<sup>24</sup>

**Cuadro 1. Número de electores representados por cada legislador**



23 Bernalles Ballesteros, Enrique-El Sistema Bicameral: Una Propuesta-p.26-Reforma del Estado-Reforma de la Constitución- Com. Andina de Juristas/Konrad Adenauer Stiftung.

24 Extractos de El Sistema Bicameral: una propuesta. E. Bernalles Ballesteros, p30-31.

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

Al analizar el cuadro 1, apreciamos que la mayoría de los países sudamericanos tienen un sistema bicameral; solo Ecuador, Perú y Venezuela sostienen un sistema legislativo de una sola cámara parlamentaria. En el caso de estos dos últimos países, el cambio del sistema de dos cámaras a una fue reciente: el caso peruano en manos de Alberto Fujimori y el venezolano a cargo de Hugo Chávez, quienes, en sus respectivos mandatos, cambiaron la Constitución de sus países. En el resto de los países –Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay–, existen dos cámaras de representantes. En comparación con toda Sudamérica, Perú se sitúa como el tercer país con mayor número de electores por cada representante: 179,808 votantes por cada uno de los 130 legisladores que existen actualmente, según el artículo 90 de su Constitución Política. Esta cifra coloca a la representación peruana solo por debajo de Brasil y Colombia (287,147 y 213,411, respectivamente). Entre los países unicamerales, *Perú es –de lejos– el país en el que los congresistas representan a un mayor número de electores*. En comparación, Venezuela cuenta con una ratio de 116,791 electores por cada congresista y en Ecuador es de 92,563.<sup>25</sup>

El politólogo Fernando Tuesta Soldevilla y miembro de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, nombrada por el gobierno actual, sostiene que el Perú es un país subrepresentado y que no existe una fórmula exacta para determinar el número de representantes.” La Cámara de Diputados, tradicionalmente la cámara política, nace de la representación poblacional. Es decir, un parlamentario representa un número de electores. ¿A cuántos debe representar? *No hay una ecuación que lo determine*. Sin embargo, sí existe una relación que permite reconocer que, *a mayor número de electores de un país, le corresponde un mayor número de diputados*. Número que por cierto va creciendo, conforme crece la población. Por eso, en 1829, teníamos 70 diputados; en 1872, 137; en 1929, 110; y en 1990, 180 diputados. Para este último caso, un diputado por cada 55.598 electores. En la actualidad, un congresista representa a 176.923 electores. Somos, pues, un país subrepresentado”.<sup>26</sup>

Por otro lado, consideramos que el aumento del tamaño del parlamento se sustenta en que en la actualidad existen circunscripciones electorales subrepresentadas respecto a su población electoral, como es el caso de Lima Metropolitana, que concentra un tercio de la población electoral nacional. La población del Perú en la actualidad supera los 32 millones de habitantes y nuestro Congreso de la República unicameral tiene 130 congresistas, lo que hace un congresista por cada 246 mil habitantes, si comparamos con Argentina que tiene 257 diputados su población 39 millones tiene un diputado por cada 151 mil habitantes, Chile que tiene 120 diputados para una población de 16 millones hace un diputado por cada

<sup>25</sup> <https://peru21.pe/politica/retorno-bicameralidad-mirada-barrio-sudamericano-analisis-444152>

<sup>26</sup> <https://elcomercio.pe/politica/camino-bicameralidad-columna-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-520596>

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ E INSTAURA EL RÉGIMEN  
BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA.

133 mil habitantes. Con la referida propuesta aspiramos a que nuestro Parlamento se asegure una mejor representación, al plantear la bicameralidad compuesta por 130 Diputados y 60 Senadores. Si tomamos el indicador más cercano que es Argentina el Parlamento Peruano debería tener un congresista por cada 150 mil habitantes, y de prosperar la reforma que se plantea sobre la bicameralidad debería tener 190 escaños.

Por consiguiente, y considerando los fundamentos expuestos, se propone la presente iniciativa legislativa de reforma constitucional, que plantea la modificación del artículo 90 de la Constitución Política del Perú e instaura el régimen bicameral en el Congreso de la República del Perú.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley no involucra costo alguno al Estado Peruano, los beneficios se traducirán en una mejor representación de los peruanos en el parlamento, coadyuvando a garantizar la democracia parlamentaria.

En el Perú adolecemos de un déficit de legitimidad. Cada congresista representa a alrededor de 250 mil personas. Demasiados ciudadanos para tan pocos líderes. Asimismo, una mala ley puede dar origen a pésimas políticas públicas. Nada garantiza que un Congreso bicameral va a dar origen a mejores leyes, pero sí, al menos, que las malas sean discutidas y analizadas dos veces.<sup>27</sup>

Según el estudio nacional urbano de El Comercio-Ipsos, el 48% de peruanos está de acuerdo con que el Congreso vuelva a funcionar bajo el sistema bicameral con senadores y diputados, siempre que no suponga un incremento en el presupuesto.<sup>28</sup>

### IV. EFECTOS DEL PROYECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente iniciativa legislativa de Reforma Constitucional que se plantea propone la modificación del artículo 90 y 90-A de la Constitución Política del Perú e instaura el régimen bicameral en el Congreso de la República.

Lima, mayo de 2019.

---

<sup>27</sup> <https://revistaideele.com/ideele/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-es-importante-repensar-la-bicameralidad>  
<sup>28</sup> Diario El Comercio, Encuesta El Comercio-Ipsos-abril 2019.