



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

FÓRMULA LEGAL

LEY N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD
EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto reformar la constitución a fin de constituir un sistema bicameral en el Congreso de la República, conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 56°, 57°, 77°, 78°, 80°, 81°, 82°, 85°, 86°, 87°, 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 95°, 97°, 99°, 100°, 101°, 102°, 104°, 105°, 106°, 108°, 113°, 114°, 115°, 117°, 118°, 129°, 130°, 131°, 132°, 133°, 134°, 135°, 136°, 137°, 139°, 145°, 157°, 159°, 160°, 161°, 162°, 178°, 201°, 203° y 206° de la Constitución Política del Perú

Modifíquense los artículos 56°, 57°, 77°, 78°, 80°, 81°, 82°, 85°, 86°, 87°, 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 95°, 97°, 99°, 100°, 101°, 102°, 104°, 105°, 106°, 108°, 113°, 114°, 115°, 117°, 118°, 129°, 130°, 131°, 132°, 133°, 134°, 135°, 136°, 137°, 139°, 145°, 157°, 159°, 160°, 161°, 162°, 178°, 201°, 203° y 206° de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:



“Artículo 56°.- Los tratados deben ser aprobados por la **Cámara de Senadores** antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por la **Cámara de Senadores**, los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.

“Artículo 57°.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa de la **Cámara de Senadores** en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación **por la Cámara de Senadores**, la denuncia requiere aprobación previa de **ésta**”.

"Artículo 77°. - La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba la **Cámara de Senadores**. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. (...)”.

“Artículo 78°. - El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. **Es evaluado y dictaminado por la Comisión de presupuesto, la cual se encuentra integrada por**

igual cantidad de Diputados y Senadores. El dictamen sigue el trámite legislativo establecido por ley.

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública".

"Artículo 80°.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, **ante la Cámara de Senadores**, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución. Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante **la Cámara de Senadores** tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros".

"Artículo 81°. - La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República **a la Cámara de Senadores** en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora **integrada por igual cantidad de Diputados y Senadores** hasta el quince de octubre. **La Cámara de Senadores** se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento **de la Cámara de Senadores** en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República".

"Artículo 82°. - La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica.



Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por **la Cámara de Senadores**, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido **por la misma Cámara** por falta grave”.

“Artículo 85°. - El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.

Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a **la Cámara de Senadores”**.

“Artículo 86°. - El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional”.

“Artículo 87°. - (...)

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. **La Cámara de Senadores** lo ratifica”.

“Artículo 90°. - El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, **el cual está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores**.

El número de Diputados es de cien y el número de Senadores es de treinta.



El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a **diputados y senadores**. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido **Diputado**, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 años, gozar de derecho de sufragio y acreditar haber culminado estudios superiores".

"Artículo 91°. - No pueden ser elegidos diputados y senadores si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección: (...)"

"Artículo 92°. - (...)

Es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización de su **respectiva Cámara**, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. (...)"

"Artículo 93°. - (...)

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización **de su respectiva Cámara** o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición **de sus respectivas Cámaras** o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento".

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



“Artículo 95°. - El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que imponen **las Cámaras a sus respectivos miembros** y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura”.

“Artículo 97°.- La Cámara de Diputados puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. (...)”.

“Artículo 99°.- Corresponde a **la Cámara de Diputados** acusar ante **la Cámara de Senadores:** al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

“Artículo 100°. - Corresponde a **la Cámara de Senadores**, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la **Cámara de Diputados** y ante la **Cámara de Senadores.** (...)”.

“Artículo 101°. - Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos **por sus respectivas Cámaras.** En **cada Cámara** su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de **diputados o senadores, como corresponda.** (...)”.

“Artículo 102°. - Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General, **de conformidad con la Constitución.**
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

La aprobación de la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo es función exclusiva de la Cámara de Diputados.

Autorizar empréstitos, ejercer el derecho de amnistía, prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, autorizar al Presidente de la República para salir del país y dar leyes de reforma constitucional y orgánicas son funciones exclusivas de la Cámara de Senadores”.

“Artículo 104°. - La Cámara de Diputados puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta **a la Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.

“Artículo 105°. - Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción



señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Los proyectos de ley que se tramiten ante la Cámara de Diputados pasan en revisión a la Cámara de Senadores según el procedimiento desarrollado por ley”.

“Artículo 106°. - Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan en **la Cámara de Senadores**. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de **miembros de la Cámara de Senadores”**.

“Artículo 108°. - La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el **Presidente de la Cámara de Senadores**, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley, el Presidente de la Cámara de Senadores la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros”.

“Artículo 113°. - La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por **la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en ese orden**.
3. Aceptación de su renuncia por **la Cámara de Senadores**.
4. Salir del territorio nacional sin permiso **de la Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado. (...)”.

“Artículo 114°. - El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:



1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada **por la Cámara de Senadores**. (...).

“Artículo 115°. - Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente **de la Cámara de Senadores**. Si el impedimento es permanente, el **Presidente de la Cámara de Senadores** convoca de inmediato a elecciones.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente”.

“Artículo 117°. - El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la **Cámara de Diputados**, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

“Artículo 118°. - Corresponde al Presidente de la República: (...)

12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar **cuenta a la Cámara de Senadores**. (...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta **a la Cámara de Senadores la misma que puede aprobar su modificación o derogación**. (...).

“Artículo 129°. - El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de cualquiera de las Cámaras** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son **senadores o diputados**.

Concurren también cuando son invitados para informar.

El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias **de las Cámaras** del Congreso para la estación de preguntas”.

“Artículo 130°. - Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre **a la Cámara de Diputados**, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si la Cámara de Diputados no está reunida, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria”.

“Artículo 131°. - Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando **la Cámara de Diputados** los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de Diputados. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

La Cámara de Diputados señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo”.

“Artículo 132°. - **La Cámara de Diputados** hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de **miembros de la Cámara de Diputados**.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.



La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación”.

“Artículo 133°. - El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear **ante la Cámara de Diputados** una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.

“Artículo 134°. - El Presidente de la República está facultado para disolver **la Cámara de Diputados** si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para **una nueva Cámara de Diputados**. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse **la Cámara de Diputados** en el último año de su mandato. Disuelta **la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, **la Cámara de Diputados** no puede ser disuelta”.

“Artículo 135°. - Reunida la nueva **Cámara de Diputados**, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante **ella** los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En tal interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve a la **Cámara de Senadores”**.



“Artículo 136°. - Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, **la Cámara de Diputados disuelta** se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

La Cámara de Diputados así elegida sustituye a la anterior, incluidos los miembros de la Comisión Permanente que provengan de dicha Cámara, y completa el período constitucional **de la Cámara de Diputados disuelta”.**

“Artículo 137°. - El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta **a la Cámara de Senadores** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: (...)

Al decretarse el estado de sitio, **las Cámaras del Congreso se reúnen** de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación de **la Cámara de Senadores”.**

“Artículo 139°. - Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de **la Cámara de Diputados**, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. (...).”.

“Artículo 145°. - El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante **la Cámara de Senadores”.**

“Artículo 157°. - Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo de **la Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros”.



“Artículo 159°. - Corresponde al Ministerio Público:

(...)

7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a **la Cámara de Diputados o Senadores según la naturaleza de la norma**, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación”.

“Artículo 160°. - El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en la **Cámara de Senadores”**.

“Artículo 161°. -

(...)

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por la **Cámara de Senadores** con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los **senadores o diputados**. (...). ”.

“Artículo 162°. -

(...)

El Defensor del Pueblo presenta informe a la **Cámara de Senadores** una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y **ante la Cámara de Senadores”**.

“Artículo 178°. - Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

(...)

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y **ante la Cámara de Senadores”**.

“Artículo 201°. -

(...)



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el **la Cámara de Senadores** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación”.

“Artículo 203°. - Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

(...)

5. El veinticinco por ciento del número legal de **miembros de cualquiera de las Cámaras.**

(...).”

“Artículo 206°. - Toda reforma constitucional debe ser aprobada por **la Cámara de Senadores** con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de **la Cámara de Senadores** se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de **sus miembros**. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. (...)”.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los _____ días del mes de setiembre de dos mil veinte.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Introducción

De acuerdo a nuestra historia, las Constituciones en el Perú han establecido predominantemente un sistema parlamentario de corte bicameral. De esa manera, este diseño ha prevalecido en las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979 – las cuales son las Constituciones con mayor vigencia en nuestra historia constitucional— con lo cual se puede afirmar que el sistema tradicional utilizado en nuestro país ha sido la bicameralidad.¹ Solo las Constituciones de 1867 y 1993 establecieron un parlamento unicameral. La Constitución de 1867 tuvo como: *"nota distintiva el reconocimiento de un congreso unicameral, adelantándose más de un siglo a la Constitución de 1993. Esto no significa que fuera la primera constitución peruana en hacer suyo el sistema unicameral. Las constituciones de 1823 y de 1856 recogieron un sistema funcional, conforme al cual podían desdoblarse y fusionarse"*². Por tanto, se puede evidenciar que, por historia y regla general, se ha mantenido el sistema bicameral y más bien el sistema unicameral representa la excepción a la regla.

A nivel conceptual, se puede entender al sistema bicameral, como aquel que cuenta con dos cámaras: una primera cámara, denominada Cámara Baja, de Diputados o de Representantes; y una segunda cámara, denominada Cámara Alta o Senado³. A diferencia de ello, el Parlamento unicameral cuenta con una sola Cámara de representantes⁴.

Esta tradición en el sistema parlamentario peruano se vio reformada con la promulgación de la Constitución Política del Perú del año 1993, la cual estableció en su artículo 90 que, *"El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única (...)"*⁵. De este modo, se modificó el sistema bicameral por el actual sistema unicameral.

¹ En este mismo texto, Carlo Magno Salcedo ha concluido que la tradición peruana, en función a sus 12 Constituciones, es eminentemente bicameralista.

² RAMOS NUÑEZ, Carlos. *La Letra de la Ley: Historia de las Constituciones del Perú*. Centro de Estudios Constitucionales. Tribunal Constitucional del Perú. 1ra Edición. 2018. P. 77

³ SALCEDO CUADROS, Carlo Magno. ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano. En: *Revista Jus Doctrina & Práctica* 7. Lima: Grijley, 2007. p. 272.

⁴ Kenneth Clinton expresa que para evitar confusiones es preferible utilizar "baja" y "alta" para designar a las cámaras en vez de "primera" y "segunda". Consultar en CLINTON WHEARE, Kenneth. "Legislaturas". En *Derecho y Sociedad*. México D.F, Coyoacán. 2012, p. 150.

⁵ Constitución Política del Perú "Artículo 90.-El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única (...)"

El argumento principal a favor del sistema bicameral es que este sistema parlamentario tiene la ventaja de aprobar leyes de mejor calidad, ya que la Cámara de Senadores, actúa como revisora de la Cámara de Diputados⁶. Asimismo, otro argumento en esta misma línea es que: (i) la reforma no supone un aumento importante en el presupuesto del parlamento, (ii) se conforma un Parlamento más representativo (representación territorial y poblacional), (iii) se promueve un mayor porcentaje de representantes parlamentarios de calidad, (iv) se procura mayor control político⁷, entre otros⁸.

Es importante recalcar que, a nivel regional, el sistema bicameral es el sistema que predomina en América del Sur. Por ejemplo, en Chile el parlamento tiene un total de 158 miembros del Congreso Nacional, el cual está conformado por 120 diputados y 38 Senadores⁹. En el caso de Colombia, el parlamento cuenta con un total de 268 miembros del Congreso de la República. Este número de parlamentarios está dividido en 102 senadores y 166 representantes (diputados)¹⁰. El Congreso Nacional brasileiro, está conformado por 513 diputados y 81 senadores¹¹. Asimismo, la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia está conformada por 130 diputados y 36 senadores¹². También, el Congreso Paraguayo ha optado por tener 80 diputados (como mínimo) y 45 senadores (como mínimo)¹³. Por su parte, el Congreso de la Nación Argentina se encuentra conformado por 257 diputados y 72 senadores¹⁴.

En forma de resumen, la composición de los países latinoamericanos citados¹⁵ sería la siguiente:

PAIS	DIPUTADOS	SENADORES	POBLACIÓN (2016)
BRASIL	513	81	207.7 millones
ARGENTINA	257	72	43.85 millones

⁶ FERRERO COSTA, Raúl. "Bicameralidad". En: *La gobernalidad*. Lima, Grijley, 2003. p. 187.

⁷ Al respecto se puede ver las posiciones contrapuestas en un resumen del debate unicameralidad-bicameralidad elaborado por el Centro de Investigación Parlamentaria. Para mayor detalle: <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/BicameralidadyUnicameralidad.pdf>.

⁸ Por ejemplo, Roger Cáceres Velásquez, quien conformó el Congreso Constituyente Democrático, argumentó a favor tomando en consideración lo siguiente: "los países que tienen las democracias más desarrolladas del mundo —los Estados Unidos e Inglaterra—, son bicamerales; en la mayoría de los otros países de Europa y de América también hay bicameralidad".

⁹ Sobre el particular consular en: <https://www.camara.cl/camara/diputados.aspx>.

¹⁰ Ver artículos 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia.

¹¹ Ver artículo 45 de la Constitución política de Brasil.

¹² Ver artículos 146 y 148 de la Constitución del Estado boliviano.

¹³ Ver artículos 221 y 223 de la Constitución de Paraguay.

¹⁴ Para mejor entendimiento de la composición del Congreso argentino se puede consultar en: http://americo.usal.es/oir/legislatura/por_pais/Argentina.pdf.

¹⁵ No se han tomado en cuenta los países que presentan la unicameralidad como diseño parlamentario.

COLOMBIA	166	102	48.65 millones
BOLIVIA	130	36	10.89 millones
CHILE	120	38	17.91 millones
PARAGUAY	80	45	6.75 millones

En atención a lo dicho, se puede advertir que en América del Sur ha primado el modelo bicameral, en donde la cantidad de diputados y senadores guarda relación directamente proporcional a la población.

De esta forma, es posible apreciar que, de manera continua y constante en el tiempo, diversos estudios y propuestas legislativas han tenido como objetivo implementar una reforma constitucional referida a la necesidad de restablecer el sistema bicameral. Por ello, es importante tomar en cuenta dichos argumentos a favor de la bicameralidad. En este mismo sentido podemos citar a Javier Alva Orlandini, quien ha expresado que:

“La reestructuración del Congreso debe evaluar si se mantiene el sistema unicameral establecido en la Constitución de 1993 (cuyo precedente está en la Carta de 1867, de brevísima vigencia) o si se retorna al sistema bicameral con atribuciones distintas para cada Cámara y con otras que sean comunes, sobre la base de la Constitución de 1979. Esa es tarea que le corresponde decidir al Congreso, pues el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad, en dos sentencias, de expresar su parecer.”¹⁶

Problemática

El argumento más sólido que defiende la necesidad del sistema unicameral es la posibilidad de que se tenga un menor tiempo de reflexión y la mayor celeridad en los procedimientos parlamentarios¹⁷. Asimismo, no se debe dejar de mencionar que hay un sector político que defiende la permanencia del sistema unicameral en la estructura del Parlamento. Los argumentos que defienden esta posición se basan en los siguientes puntos: (i) efectiva representación, ya que se evidencia el temperamento ciudadano en el fuero parlamentario, (ii) el trabajo parlamentario se torna en expeditivo, eficaz y ágil asegurando una mayor producción parlamentaria, (iii) se fortalece al Parlamento de la injerencia del Ejecutivo, (iv) se garantiza mayor dosis de representatividad, entre otros¹⁸.

¹⁶ STC 00026-2006-AI – Fundamento Voto Singular Magistrado Javier Alva Orlandini

¹⁷ ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy y Liliana MUGUERZA GUADALUPE. “¿Congreso unicameral o congreso bicameral?”. En: ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy y Gustavo GUTIÉRREZ TICSE (Dir.). *“Limitación del poder y estructura del Estado”*. Lima, Grijley, 2008, p. 45.

¹⁸ Sobre el particular Henry Pease, como parte del Congreso Constituyente Democrático, en el marco de la Comisión de Constitución y de Reglamento del año 1993, manifestó lo siguiente en el debate: “He visto siempre que la lentitud del Poder Legislativo es lo primero que atenta contra su legitimidad ante el pueblo. Estamos en un tiempo en que la urgencia

A partir de los argumentos expuestos de ambas posiciones, se puede advertir que nos encontramos ante un debate que se ha mantenido vigente a pesar del paso del tiempo y que nos permite concluir que, el capítulo de la Constitución que refiere a la estructura orgánica del Estado no forma parte de un capítulo cerrado en el devenir constitucional de nuestro país.

Para hacer frente a esta situación, la reforma constitucional propuesta ha considerado que, para la actual situación del país, es necesario contar con el sistema parlamentario bicameral. Esta posición se sostiene en las cualidades que le son propias al sistema bicameral, como, por ejemplo, garantiza mayor representatividad (cuantitativa y cualitativa), a nivel regional y nacional¹⁹ y hay mayor capacidad de revisión de las iniciativas legislativas²⁰, como también, la especialidad de las cámaras²¹.

Propuesta Legislativa

El proyecto de ley que hoy presentamos plantea el establecimiento del sistema bicameral en el Parlamento peruano. De acuerdo a esta propuesta, la Cámara de Diputados es de naturaleza política y ejerce control, mientras que la Cámara de Senadores es una cámara de mayor reflexión, tanto a nivel legislativo así como para el nombramiento de los funcionarios públicos de la más alta jerarquía; *“asimismo, esta Cámara de Senadores es la encargada de controlar el cumplimiento de las competencias que les han sido conferidas por la Constitución Política del Perú”*²².

La presente propuesta legislativa no trasgrede los límites formales y materiales, tal como se señala en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

“Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden, ser formales y materiales. a) Los límites formales se encuentran referidos a todos y cada uno de

de transparencia en la política es demandada por todos, y el pueblo no entiende por qué una ley, que se empuja en un momento con mucho entusiasmo, que es aprobada por una cámara —y se considera un triunfo la aprobación—, al pasar un año sigue estancada en la otra cámara. Esa duplicidad de procedimiento es para mí esencialmente conservadora en un país que tiene que adaptarse muy rápidamente a situaciones cambiantes, que además no van a terminar de cambiar en un momento determinado, sino que, en un largo proceso de desarrollo, tienen que llevar a readaptar pragmáticamente las cosas. Debate Constitucional-1993. Congreso Constituyente Democrático, tomo II. Ver diario de debates en: <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/Tomoll.pdf>.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 403-404.

²⁰ FIGUEROA GUTARRA, Edwin. “Derecho Constitucional”. T. II. Lima, San Marcos. 2012, p. 23.

²¹ GONZALES OJEDA, Magdiel. “Derecho constitucional general”. *Op. cit.*, pp. 403-404.

²² GONZALES OJEDA, Magdiel. “Derecho constitucional general”. *Op. cit.*, pp. 403-404.

los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. En esta perspectiva, pueden vislumbrarse diversas variables: i. En primer lugar, la Constitución individualiza al órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria. En el caso del Perú, como de la mayoría de países, este órgano es, en principio, el Congreso de la República, en calidad de poder constituido. ii. En segundo lugar, la Constitución describe cuál es el procedimiento que ha de seguir el órgano legitimado, lo que a su vez ha de comprender el número de legislaturas empleadas, el sistema de votación a utilizar, la habilitación o prohibición de observaciones en el proyecto, etc. iii. En tercer lugar, es la misma norma fundamental la que se encarga de establecer si el proyecto de reforma constitucional es sometido o no a una ratificación por parte del pueblo, que de esta forma participa en el proceso de reforma de la norma fundamental. La existencia de límites formales, en los términos descritos, permite considerar que el rol cumplido por el Poder de Reforma Constitucional, no es, ni puede ser, el mismo que el del Poder Constituyente, que es por definición plenipotenciario. Se trata, por consiguiente, de un órgano constituido y, como tal, potencialmente condicionado. Dicha condición no sólo es una garantía de que la organización constitucional democrática mantenga su coherencia, que pueda hablarse de supremacía constitucional, sino también que la propia norma constitucional sea capaz de controlar sus procesos de transformación.

Los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución. Con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente; esto es, la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma. Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido.

Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución. Éstos, a su vez, pueden ser de dos clases:

- i. Límites materiales expresos, llamados también cláusulas pétreas, son aquéllos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma. Caso, por ejemplo, del artículo 890 de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 1390 de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 1190 de la Constitución panameña; y, en el caso peruano, del artículo 1830 de la Constitución de 1839, el artículo 1420 de la Constitución de 1933.*
- ii. Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno / 'y, en general, régimen político y forma de Estado.'"²³*

Para cumplir con dicha propuesta, hemos considerado pertinente distribuir los ciento treinta escaños en cien para diputados y treinta para los senadores. Este modelo responde a que el número de representantes asignados a cada cámara *"tiene un impacto central en los costos de toma de decisión de un sistema político. Cuanto mayor es el número de personas que participa en el proceso de toma de decisiones, mayores son los costos asociados con la toma de decisión y menores las externalidades producidas por la decisión"*²⁴. Este argumento ha encontrado asidero en el diseño de algunos parlamentos en nuestra región, ya que se identifica una asignación similar del total de número de congresistas, como de representantes en ambas cámaras; *"tal es el caso de Chile (158 parlamentarios distribuidos en 120 diputados y 38 Senadores"*²⁵), *Bolivia (166 parlamentarios, de los cuales 130 son*

²³ STC 0014-2002-AI – Fundamentos jurídicos 72, 73, 74, 75 y 76.

²⁴ REYNOSO, Diego. "La diversidad institucional del bicameralismo". En: *América Latina. Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio. México, Flacso, 2010, p. 110.

²⁵ Sobre el particular, consultar <https://www.camara.cl/camara/diputados.aspx>.

diputados y 36 senadores²⁶) y Paraguay (125 congresistas, de los cuales como mínimo 80 son diputados y 45 son senadores²⁷)".

Por consiguiente, la Cámara de Senadores se encarga de la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca, del Contralor General y de los miembros del Tribunal Constitucional, entre otros, buscándose así un voto reflexivo sobre tales altos cargos. Por otro lado, le corresponde dar leyes de reforma constitucional y leyes orgánicas, aceptar la renuncia del Presidente de la República o declarar su incapacidad temporal.

Asimismo, a la Cámara de Diputados le compete la función del control político, por medio de la estación de preguntas, la interpelación y la censura, así como la aprobación de la demarcación territorial.

Por otro lado, nuestra propuesta impide que el Senado pueda ser disuelto, sin embargo, la Cámara de Diputados si puede ser disuelta, pues únicamente esta Cámara puede censurar a los ministros o al Consejo en pleno y ante ella se solicita la cuestión de confianza. El Presidente de la República da cuenta de sus actuaciones ante el Senado, mientras que el Presidente del Consejo de Ministros y sus Ministros lo hacen ante los Diputados, al igual que el Ministerio Público, por ser este el defensor de la legalidad, y el perseguidor del delito en defensa de la ciudadanía.

Por tal motivo, consideramos que las labores de la Cámara de Senadores despliegan una especial importancia, por esa razón, sus miembros requieren un mayor grado de especialización académica y, por lo tanto, es necesaria la exigencia a los miembros de dicha Cámara el cumplimiento de ciertos requisitos, de mayor complejidad que la de los miembros de la Cámara de Diputados, a fin de garantizar su idoneidad en el cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución Política les asigna.

En atención a ello, se ha optado por establecer como requisito para acceder a un escaño en dicha Cámara de Senadores acreditar la culminación de estudios superiores, lo cual resulta imprescindible porque, además de lo anterior, asume la necesidad de materializar la representación nacional, teniendo en consideración el sentir ciudadano para dotar al

²⁶ Ver artículos 146 y 148 de la Constitución del Estado boliviano.

²⁷ Ver artículos 221 y 223 de la Constitución de Paraguay.

Poder Legislativo de representantes probos y capaces para asumir las tareas asignadas a la Cámara de Senadores.

En ese sentido, las razones anotadas permiten verificar que este extremo de la propuesta no constituye una intervención irrazonable sobre el derecho a la participación política, ya que constituye una medida idónea para fomentar un objetivo constitucional. Por tanto, el diseño que se plantea se centra en la calidad profesional, concretamente la referida a la instrucción superior, sea esta universitaria o técnica, la misma que contribuye al cumplimiento de sus deberes elevando el nivel del lenguaje, de la técnica y de la función misma, así como potenciando la capacidad de reflexión que propone el diseño.

No cabe duda que el conocimiento especializado que entrega la educación superior otorga a quien la recibe una mayor capacidad para interpretar la realidad y, de ser el caso, para redirigirla, cambiarla o mejorarla, cuestionando, proponiendo, y decidiendo según convenga, a los altos intereses del país y de la población en su conjunto.

Por otro lado, el proyecto de reforma constitucional genera una serie de beneficios que repercuten directamente en la población, debido a que

“En efecto, permite que las funciones inherentes al Poder Legislativo sean cumplidas de manera adecuada debido a que, a través de la bicameralidad, se genera un espacio de reflexión en la Cámara de Senadores, que facilita la mejora respecto a la calidad de las leyes, al actuar esta última como espacio de revisión de lo adoptado por la Cámara de Diputados. De igual manera, la propuesta persigue el adecuado ejercicio de la función política del Parlamento al delimitar la actuación que tiene cada una de las Cámaras sobre este eje, lo cual permite una mejor forma de trabajo por medio de la distribución de funciones compartidas y exclusivas, estas últimas trazadas sobre la base de la naturaleza de cada Cámara”²⁸.

También, es importante mencionar que “...el artículo 206° de la Constitución no señala los alcances de la reforma constitucional, por lo que tratándose de una competencia jurídica,

²⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley N° 3185/2018-PE. “Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República”. En: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL031852_0180809.pdf

debe entenderse que la reforma sólo puede tener alcances parciales. Ese es el sentido en el que debe entenderse la expresión ley de reforma constitucional que utiliza el mismo artículo 206° de la Carta, cuando se refiere a que lo aprobado por el Congreso o mediante referéndum, en el ejercicio de esta competencia, no puede ser observado por el Presidente de la República. Es decir, que se trata de una simple ley de reforma constitucional y no de la sustitución por otro texto constitucional. Y no puede ser observada por el Presidente de la República porque éste no participa del proceso de aprobación o sanción de la competencia de la reforma constitucional, sino, como antes se ha explicado, únicamente el Congreso de la República y/o el pueblo a través del referéndum”²⁹.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad proponer el establecimiento del sistema bicameral en el Parlamento peruano. De acuerdo a nuestra propuesta, la Cámara de Diputados es de naturaleza política y ejerce control, mientras que la Cámara de Senadores es una cámara de mayor reflexión, tanto a nivel legislativo, así como para el nombramiento de los funcionarios de la más alta jerarquía, y controlar el cumplimiento de las competencias que les han sido conferidas por la Constitución Política del Perú.

Asimismo, nuestro proyecto de reforma constitucional modifica los artículos 56, 57, 77, 78, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 113, 114, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 145, 157, 159, 160, 161, 162, 178, 201, 203 y 206 de la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse nuestra iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, ya que las materias reguladas en la ley de reforma constitucional no implican la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, el aumento del número de congresistas y, por lo tanto, del presupuesto asignado al Congreso de la República. Por el contrario, como puede apreciarse en su contenido, las reformas planteadas se circunscriben a la regulación del sistema bicameral en el Congreso de la República y a la

²⁹ STC 00014-2002-AI



delimitación de las funciones que les competen a las Cámaras de Diputados y de Senadores.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente Política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

- I. Democracia y Estado de Derecho:
 - 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
 - 2. Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos.

- IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:
 - 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
 - 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.