

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REINSTAURA LA BICAMERALIDAD COMO ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

El Congresista de la República que suscribe, **MOISÉS GONZALEZ CRUZ**, en el pleno ejercicio de su derecho de proposición de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REINSTAURA LA BICAMERALIDAD COMO ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley

La presente ley tiene por objeto reformar la constitución, reinstaurando la bicameralidad como estructura del Congreso de la República, así como realizar la adecuación normativa correspondiente, con la finalidad de mejorar su funcionamiento y contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

Artículo 2. Modificación de diversos artículos de la Constitución Política de 1993

Modifícase los artículos 2, 56, 57, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 113, 114, 117, numeral 9 del artículo 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, inciso 2 del artículo 139, inciso 7 del 157, 159, 161, 162, 191, 201, 203 y 206 de la Constitución Política, en los términos siguientes:

“**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora de la **Cámara de Diputados** con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

(...)

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso, **con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una las cámaras**, 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 **el Congreso** 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 **del Congreso**, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores**.

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 de la **Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores**, la denuncia requiere aprobación previa de **ambas cámaras**.

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren, previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas, **votación de más de la mitad del número legal de cada cámara**.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios del **número legal de los miembros de cada cámara**, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

Artículo 80.- El Proyecto de Presupuesto es estudiado y dictaminado por una comisión bicameral integrada por igual número de diputados y senadores. El dictamen es debatido y el proyecto de Ley de Presupuesto votado en sesión del Congreso. La votación de diputados y senadores se computa separadamente para establecer el porcentaje respectivo. La suma de los porcentajes favorables y de los desfavorables determina el resultado de la votación.

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Congreso, 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 el Congreso en igual forma que la Ley de Presupuesto; o, en receso parlamentario, 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 al Congreso de la República 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 la **comisión bicameral** hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la **comisión bicameral** 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 **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros.** Puede ser removido por **dicha cámara** por falta grave, **por igual número de votos.**

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 con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.** En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.

Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

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 **con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros.**

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, **el cual consta de dos cámaras: La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.**

El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos **a la Cámara de Senadores o a la Cámara de Diputados.**

Los Presidentes de las Cámaras alternan, por periodo anual de sesiones, en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.

Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio, tener como mínimo treinta y cinco (35) años, y contar con experiencia laboral en el sector público acreditada, como mínimo por 5 años.

Para ser elegido Diputado, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años.

La ley determina el número de miembros de ambas cámaras

Artículo 92.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, **previa autorización de su respectiva cámara**, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

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 su respectiva cámara** 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.- El Congreso, **así como cada una de sus cámaras**, elaboran y aprueban sus propios Reglamentos que tienen fuerza de ley. **En aplicación de sus principios de pluralidad y proporcionalidad, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones. Asimismo, establece las atribuciones de los grupos parlamentarios.**

Artículo 95.- El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que impone **cada Cámara** a los representantes 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.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no **necesariamente** obligan a los órganos jurisdiccionales.

Artículo 99.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante la Cámara de Senadores: al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros de la **Junta Nacional de Justicia**; a los **Jueces** de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo; al Contralor General **de la República** 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.

La acusación, por infracción de la Constitución o por la comisión de delito en ejercicio de la función, se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.

Artículo 100.- Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como 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.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación **evalúa formalizar investigación o formular acusación directa** ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal se ajustarán al proceso especial contra altos funcionarios regulado en la norma de la materia, bajo responsabilidad.

Artículo 101.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. El reglamento del Congreso determina el número de sus miembros, con criterios de pluralidad y proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los presidentes de cada cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.

2. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que **las cámaras** le otorguen. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, **leyes autoritativas de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo**, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

3. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Parlamento.

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.

5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

6. Ejercer el derecho de amnistía.

7. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.

8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. **El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas, así como su control posterior, se realiza de acuerdo al reglamento.**

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 al Congreso de cada decreto legislativo, **para su revisión.**

Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado **por cada cámara. Deben contar con dictamen de la respectiva comisión**, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Parlamento los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados son revisados por la Cámara de Senadores. Cuando la Cámara de Senadores desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, esta

puede insistir en su propuesta inicial; para ello, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara de Senadores, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere los dos tercios de votos del número legal de sus miembros, en cuyo caso, se tiene por no aprobada. Si no se obtiene dicha votación, se tiene por aprobada la propuesta de la Cámara de Diputados.

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 como cualquier otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de **miembros de cada Cámara.**

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 del Congreso, 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 **la Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de **cada Cámara.**

En el caso de leyes aprobadas por el Congreso que derogan un decreto legislativo o un decreto de urgencia, como consecuencia del control político, estas son promulgadas directamente por el Presidente del Congreso.

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 **no menos de los dos tercios del número legal de miembros de cada Cámara.**
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, y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

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

1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada **con el voto de más de la mitad del número legal de cada Cámara.**

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.

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, de los organismos electorales.

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

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 Diputados, para su revisión**. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

[...]

Artículo 129.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

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 cada Cámara** para la estación de preguntas.

Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a **las Cámaras, reunidas en Congreso**, 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 de quince por ciento del número legal de **Diputados**. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles **en dicha Cámara**; 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 **diputados**.

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

El Presidente de la República, dentro de las setenta y dos horas siguientes, **debe** aceptar la dimisión **y nombrar un nuevo gabinete.**”

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 esta 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 **ni bajo un estado de sitio. Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones **la Cámara de Senadores**, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

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 **la nueva Cámara de Diputados** los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta 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, **reconforma la Comisión Permanente**, y completa el periodo 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:

[...]

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne 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 157.- Los miembros de la **Junta Nacional de Justicia** pueden ser removidos por falta grave mediante acuerdo de la **Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus 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 al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Artículo 161.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido, **por falta grave prevista en su ley orgánica**, por el Congreso con el voto de los dos tercios **del número legal de los miembros de cada cámara**. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.

Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los **jueces** supremos.”

Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El Defensor del Pueblo presenta informe a la **Cámara de Diputados** una vez al año, y cada vez que **ésta** lo solicite. 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 en el Congreso.

Artículo 191.-

[...]

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir a la **Cámara de Diputados** cuando **esta** lo requiera de acuerdo a ley y su Reglamento, bajo responsabilidad.

Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser **juez** de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el **Congreso** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de **los miembros de cada cámara**. 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 **diputados o del número legal de senadores.**

[...]

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

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

Artículo 3. Incorporación de artículos 102-A y 102-B en la Constitución Política de 1993

Incorpórense los artículos 102-A y 102-B en la Constitución Política de 1993, conforme al texto siguiente:

“Artículo 102-A.- **Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:**

- a. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.**
- b. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.**
- c. Pronunciarse, en última instancia, sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.**

Artículo 102-B.- **Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:**

- a. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.**
- b. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
- c. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primero. Aplicación

La elección extraordinaria de senadores para la implementación del sistema bicameral objeto de la presente reforma constitucional, se realiza junto a las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022. Para estos fines, excepcionalmente, el sistema bicameral

tendrá una duración de tres años, contados desde el 01 de enero del 2023, fecha en la que se instala la cámara de senadores, hasta el 26 de julio del 2026.

A partir de las Elecciones Generales del año 2026, se aplica de manera plena y ordinaria la presente reforma constitucional.

Segundo. Reestructuración

Autorizase la reestructuración administrativa y económica del Congreso de la República para la implementación del sistema bicameral conforme al artículo precedente. Los cargos laborales en el servicio parlamentario del Congreso de la República se realizan necesariamente por concurso público de mérito. El presupuesto para esta reestructuración y primera legislatura no podrá ser mayor al 0.45% del presupuesto total del sector público.

Lima, septiembre del 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. REALIDAD PROBLEMÁTICA

Desde la vigencia de la Constitución de 1993, que implementó el sistema unicameral, hasta la fecha, el retorno al sistema bicameral ha sido un reclamo constante por diversos sectores. El fuero parlamentario no ha sido ajeno a este reclamo. A lo largo de diversos periodos parlamentarios, se han presentado múltiples proyectos de ley o iniciativas que proponen el retorno a este sistema.

El pedido de retorno a la bicameralidad es de tal importancia que, incluso, estuvo presente en el último proceso de reforma política, emprendido durante este periodo de gobierno 2016-2021. Cabe recordar que, la reforma política trajo como resultado que se aprobasen una serie de leyes que han permitido dar un paso en el mejoramiento y desarrollo de nuestro sistema político y, por ende, al sistema de gobierno y parlamentario. Producto del debate y consenso en esta reforma política se dictaron diversas leyes¹.

A su vez, cabe destacar que, el reclamo del retorno a la bicameralidad fue de tal magnitud que, incluso, fue presentado como proyecto por parte de la llamada Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política, siendo que, después de un amplio y tenso debate, el proyecto fue aprobado, con modificaciones, por parte del Congreso de la República y sometida a referéndum junto a un paquete de reformas.

El referéndum planteado por el Poder Ejecutivo tuvo como fecha de realización el domingo 9 de diciembre 2018, sometiendo al mismo cuatro iniciativas de reforma constitucional, las cuales, básicamente estaban referidas a reformar el Consejo Nacional de la Magistratura, sustituyéndolo por la llamada Junta Nacional de Justicia, también se propuso regular el financiamiento de las campañas electorales, así como prohibir la reelección de congresistas y, finalmente, restituir el sistema bicameral como sistema de funcionamiento del Congreso de la República. Para tal efecto, se formularon cuatro preguntas, las mismas que contarían con la opción SI o NO para marcar, tal y como apreciaremos en el siguiente modelo de cedula de sufragio:

¹ - Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.

- Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.

- Ley 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

- Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.



REFERÉNDUM NACIONAL
2018

CÉDULA DE SUFRAGIO

MARQUE CON UNA CRUZ O UN ASPA DENTRO DEL RECUADRO
DEL SI O DEL NO

1 ¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)? SI NO

2 ¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas? SI NO

3 ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República? SI NO

4 ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República? SI NO

Fuente: Base de datos Referéndum Nacional 2018. Enlace: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2018/referendum2018/>

Como se puede observar, la última pregunta se refiere al retorno del sistema bicameral para el funcionamiento del Congreso de la República.

El proyecto original planteado por el presidente Vizcarra preveía mantener el total de 130 integrantes del parlamento dividiéndose en 100 diputados y 30 senadores. Los candidatos deben ser peruanos de nacimiento y tener al menos 25 años para los diputados y 35 años para los senadores. Sin embargo, el texto que finalmente se sometió a referéndum establecía una composición de una cámara baja integrada por 130 diputados y una cámara alta o cámara de senadores integrada por 50 senadores, entre otros cambios que se pueden sintetizar en el siguiente gráfico:

Cámara de Senadores

- peruano de nacimiento
- 35 años de edad mínima
- 50 parlamentarios
- 5 años de período

- Presentar proyectos de ley de reforma constitucional.
- Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
- Autorizar al presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.
- Pronunciarse en última instancia sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Parlamento de la República.

Cámara de Diputados

- peruano de nacimiento
- 25 años de edad mínima
- 130 parlamentarios
- 5 años de período

- Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que le son propias de sus funciones.

Fuente: Base de datos Referéndum Nacional 2018. Enlace: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2018/referendum2018/>

A raíz de estos cambios en el proyecto original, sumado a modificaciones en la cuestión de confianza, el Presidente de la República volcó una campaña sugiriendo a la población votar por la fórmula “SI, SI, SI, NO”.

Finalmente, mediante la Resolución N° 0002-2019-JNE, Proclaman los resultados del Referéndum Nacional 2018, convocado mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, arrojando los siguientes resultados respecto a la cuarta pregunta de la cedula de sufragio:

4. ¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?

VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN “SI”	1 462 516
VOTOS A FAVOR DE LA OPCIÓN “NO”	13 949 831
VOTOS EN BLANCO	1 006 825
VOTOS NULOS	1 207 151
TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	17 626 323
TOTAL DE ELECTORES HÁBILES	24 373 821
TOTAL DE CIUDADANOS QUE VOTARON	17 626 323
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS	15 412 347
50% DE VOTOS VÁLIDOS	7 706 174

OPCIÓN GANADORA: NO, con 13 949 831 votos.

Siendo así, no se aprobó la reforma constitucional referida a la bicameralidad, perdiéndose nuestro país la gran oportunidad de implementar una importante y medular reforma que viene siendo solicitada de antaño por diversos sectores.

El motivo por el cual se rechazó esta reforma no fue propiamente por la implementación del sistema bicameral, sino porque la propuesta alcanzada por el anterior congreso habría sufrido modificaciones con las que no concordaba el Ejecutivo, tal como la cuestión de confianza, señalando que la propuesta habría “desnaturalizado”, motivo por el que se indujo al pueblo a votar en contra de esta propuesta.

Sin embargo, para nadie es extraño ni secreto que lamentablemente nuestros Congresos durante muchos años se han encontrado relegados de la aceptación popular, siendo el Congreso una de las instituciones que goza de menor popularidad y mayor desprestigio. Al respecto, siendo una de sus principales críticas la falta de eficacia y eficiencia legislativa, problema que, se vería superado al incorporar una cámara reflexiva o acuciosa en la labor legislativa.

Y es que el retorno al senado no solo mejoraría la labor legislativa, sino coadyuvaría a superar los problemas de subrepresentación que, actualmente, vive nuestro país. A su vez, el congreso adoptaría una línea de conducta con mayor madurez a la mostrada estos últimos 25 años. Lo que redundaría no solo en su esfera de acción, sino también en favorecer la gobernabilidad al reducirse la relación de tensión que existiría, principalmente, con el Poder Ejecutivo. Entre otras bondades que serán descritas en nuestro proyecto.

Falta poco tiempo para que nuestro país se encuentre próximo a cumplir los 200 años de su independencia, sin embargo, dado los catastróficos acontecimientos, resulta difícil poder celebrar la llegada a nuestro bicentenario. Y es que no solo nos encontramos viviendo una terrible pandemia que ha golpeado fuerte a nivel mundial, sino también que, antes de este escenario, nuestro país sufrió los flagelos de la corrupción enquistada en diversas esferas de gobierno y, a su vez, en distintos órganos del Estado, tal y como sucedió con el ex Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), Poder Judicial, entre otros. A su vez, atravesó una grave crisis política y una gran tensión entre poderes del Estado, la misma que habría acabado con la disolución del Congreso. Pero, para terminar de agravar este escenario, ahora, en simultáneo a la pandemia, estamos viviendo una seria crisis política suscitada por la propagación y divulgación de audios o escuchas efectuadas al actual Presidente de la República, así como a su entorno. Todos estos problemas suscitados en las más altas esferas estatales no hacen más que manchar un verdadero festejo de vida democrática y republicana. Por ello, estando a puertas del bicentenario no hay mejor reforma que podríamos aprobar como sería el retorno al sistema bicameral de nuestro Congreso de la República y así mejorar directamente su funcionamiento tanto para la expedición de leyes, así como para ejercer la función de representación, fiscalización, control político, entre otros.

II. ANTECEDENTES PROPOSITIVOS

En esta sección mostraremos los proyectos de ley que se han venido presentando en diversos periodos parlamentarios respecto a la bicameralidad, para ello nos basaremos en la información que consta en el Portal del Congreso de la República, en el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, en diversos dictámenes y otros instrumentos parlamentarios.

De la revisión de los proyectos de ley presentados en el actual periodo parlamentario complementario no hemos podido encontrar ningún proyecto de ley que contenga la misma regulación materia de nuestra propuesta. Sin embargo, si hemos podido encontrar dos proyectos de ley que comparten la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos:

- Proyecto de ley 6123/2020-CR, que propone modificar diversos artículos de la Constitución Política del Perú, para restablecer la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.
- Proyecto de ley 6132/2020-CR, que propone modificar diversos artículos de la Constitución Política del Perú, a fin de fortalecer la representatividad parlamentaria y el sistema democrático, con base en la restitución del sistema bicameral en el parlamento peruano.

De la revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario trunco (2016-2019) no hemos podido encontrar ningún proyecto de ley que contenga la misma regulación materia de nuestra propuesta. Sin embargo, si hemos podido encontrar los siguientes proyectos de ley que comparten la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos cerca de 19 proyectos presentados con este fin, siendo los siguientes:

Cuadro 2 - Listado de proyectos de ley relacionados con Bicameralidad

Ítem	Número del Proyecto	Fecha de presentación	Título / Sumilla	Entidad de origen	Grupo parlamentario que lo presentó	Congresista autor	Ultimo estado procesal	Observaciones
01	00039	15/08/2016	Ley que modifica el artículo 90 de la Constitución que propone la creación del Senado, la Cámara de Diputados y la renovación por tercios.	Congreso de la República	Célula Parlamentaria Aprista	Rodríguez Zavaleta, Elías	Retirado por su Autor	/
02	00899	23/01/2017	Ley que incorpora el Senado a la estructura del Congreso de la República.	Congreso de la República	Peruanos por el Cambio	Violeta López, Gilbert	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
03	01325	02/05/2017	Ley de Reforma Constitucional que restituye el sistema bicameral en la estructura del Congreso de la República.	Poder Ejecutivo	/	/	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
04	01678	19/07/2017	Ley que modifica diversos artículos de la Constitución Política del Perú.	Congreso de la República	No Agrupados	Donayre Pasquel, Patricia	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
05	01740	07/08/2017	Ley de Reforma Constitucional que propone restituir la bicameralidad en el Congreso de la República.	Congreso de la República	Célula Parlamentaria Aprista	Velásquez Quesquén, Javier	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
06	02447	21/02/2018	Ley que modifica los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108 y 134 de la Constitución Política del Perú y restituye el sistema bicameral.	Congreso de la República	No Agrupados	Fujimori Higuchi, Kenji	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
07	02631	27/03/2018	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que constituye el modelo bicameral en el Parlamento Nacional.	Congreso de la República	No Agrupados	De Belaunde De Cárdenas, Alberto	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
08	02856	14/05/2018	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para restablecer la bicameralidad en el Perú.	Congreso de la República	Acción Popular	Del Aguila Herrera, Edmundo	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
09	02878	17/05/2018	Ley de Reforma Constitucional que restituye el Senado en el Poder Legislativo.	Congreso de la República	Acción Popular	García Belaunde, Víctor	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/

Ítem	Número del Proyecto	Fecha de presentación	Título / Sumilla	Entidad de origen	Grupo parlamentario que lo presentó	Congresista autor	Ultimo estado procesal	Observaciones
10	02880	17/05/2018	Proyecto de Ley que restituye el sistema bicameral en el Poder Legislativo y modifica los artículos 90, 92, 94, 100, 101, 102, 104, 105, 161, 201 y 206 de la Constitución Política del Perú.	Congreso de la República	No Agrupados	García Jiménez, Maritza	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
11	03185	09/08/2018	Ley de Reforma Constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones.	Poder Ejecutivo	/	/	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
12	03259	23/08/2018	Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República.	Congreso de la República	No Agrupados	Echevarría Huanán, Sonia	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
13	03385	17/09/2018	Ley de Reforma Constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República.	Congreso de la República	No Agrupados	Palma Mendoza, José	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
14	03392	18/09/2018	Ley de Reforma Constitucional que incorpora la bicameralidad y la renovación del Congreso por mitades.	Congreso de la República	Fuerza Popular	Segura Izquierdo, César	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
15	03411	19/09/2018	Ley que reforma la Constitución Política del Perú a fin de fortalecerla representación política.	Congreso de la República	Acción Popular	Villanueva Mercado, Armando	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
16	03423	21/09/2018	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional del artículo 90, para incorporar la representación indígena.	Congreso de la República	Nuevo Perú	Pariona Tarqui, Tania	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
17	03434	25/09/2018	Reforma Constitucional del artículo 90 de la Constitución Política, para establecer como requisito al cargo de Senador haber representado a su departamento como Congresista de la República.	Congreso de la República	Fuerza Popular	Melgarejo Páucar, María	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/
18	03461	27/09/2018	Ley de Reforma Constitucional que implementa la bicameralidad con paridad en el Congreso de la República.	Congreso de la República	Alianza por el Progreso	Montenegro Figueroa, Gloria	Autógrafo remitida al Presidente de la República	/

Ítem	Número del Proyecto	Fecha de presentación	Título / Sumilla	Entidad de origen	Grupo parlamentario que lo presentó	Congresista autor	Ultimo estado procesal	Observaciones
19	03996	07/03/2019	Ley de Reforma Constitucional para establecer la bicameralidad dentro de la estructura del Congreso de la República.	Congreso de la República	Peruanos por el Cambio	Violeta López, Gilbert	En la Comisión de Constitución y Reglamento	/
20	04111	27/03/2019	Ley que incorpora el sistema bicameral y reestructura el Congreso de la República del Perú.	Congreso de la República	Concertación Parlamentaria	Sheput Moore, Juan	En la Comisión de Constitución y Reglamento	/
21	04365	22/05/2019	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.	Congreso de la República	Fuerza Popular	Tapia Bernal, Segundo	En la Comisión de Constitución y Reglamento	/

*Al: 04/07/2020

Fuente: Reporte de Antecedentes Parlamentarios Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP.

De la revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario (2011-2016) no hemos podido encontrar ningún proyecto de ley que contenga la misma regulación materia de nuestra propuesta. Sin embargo, si hemos podido encontrar los siguientes proyectos de ley que comparten la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos cerca de 4 proyectos presentados con este fin, siendo los siguientes:

**Periodo Parlamentario 2011-2016
(de 27 de julio de 2011 a 26 de julio de 2016)**

Ítem	Número del Proyecto	Fecha de presentación	Título / Sumilla	Entidad de origen	Grupo parlamentario que lo presentó	Congresista autor	Ultimo estado procesal	Observaciones
01	00007	03/08/2011	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que el la bicameralidad en el Poder Legislativo.	Congreso de la República	Alianza por el Gran Cambio	Bedoya de Vivanco, Javier	Con Dictamen Favorable Sustitutorio en Mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento - En Relatoría	/
02	00258	22/09/2011	Ley de Reforma Constitucional que restituye el Senado en el Poder Legislativo.	Congreso de la República	Alianza Parlamentaria	García Belunde, Víctor	Con Dictamen Favorable Sustitutorio en Mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento - En Relatoría	/
03	01457	24/08/2012	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que reestablece la bicameralidad en el Perú.	Congreso de la República	Nacionalista Gana Perú	Chehade Moya, Omar	Con Dictamen Favorable Sustitutorio en Mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento - En Relatoría	/
04	01493	07/09/2012	Ley de Reforma Constitucional que propone modificar los títulos IV y VI de la Constitución Política del Perú, a efecto de restablecer el Senado en el Poder Legislativo.	Congreso de la República	Solidaridad Nacional	Capuñay Quispe, Esther	Con Dictamen Favorable Sustitutorio en Mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento - En Relatoría	/

Fuente: Reporte de Antecedentes Parlamentarios Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP.

De lo expuesto, podemos observar que, considerando estos dos últimos periodos parlamentarios, es decir tanto el periodo 2011-2016 así como el periodo 2016-2021 (tanto el periodo parlamentario trunco como el complementario), se han presentado cerca de 27 proyectos de ley, referidos al retorno o implementación del sistema bicameral para el funcionamiento del Congreso de la República, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1 - Proyectos presentados por Periodo Parlamentario	
Periodo Parlamentario	Cantidad de proyectos
2016-2021*	23
2011-2016	4
TOTAL	27

Fuente: Reporte de Antecedentes Parlamentarios Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP. Actualizado 15.09.2020

Sin embargo, también existen proyectos de ley presentadas en el periodo parlamentario (2006-2011) que comparten la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos cerca de 4 proyectos presentados con este fin, siendo los siguientes:

- Proyecto de ley 589/2006-CR, que propone modificar los Capítulos I, II y III del Título IV de la Constitución, a efecto de restaurar la bicameralidad del Congreso, Estructura del Estado, De la Función Legislativa y De la Formación y Promulgación de las Leyes.
- Proyecto de ley 784/2006-CR, que propone modificar los artículos 90º, 94º, 97º, 99º, 100º, 101º, 107º, 131º, 132º y 134º de la Constitución, referente a restablecer la bicameralidad en el Poder Legislativo.
- Proyecto de ley 1064/2006-CR, que propone modificar los artículos 90º al 95º, 97º, 99º, 100º, 101º, 102º, 107º, 115º, 117º, 131º al 136º de la Constitución, referente a restituir el Senado en el Poder Legislativo.
- Proyecto de ley 1802/2007-CR, que propone modificar los artículos 90º, 92º al 102º de la Constitución, sobre la bicameralidad del Congreso de la República.

De la revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario (2001-2006) no hemos podido encontrar ningún proyecto de ley que contenga la misma regulación materia de nuestra propuesta. Sin embargo, si hemos podido encontrar los siguientes proyectos de ley que comparten la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos cerca de 4 proyectos presentados con este fin, siendo los siguientes:

- Proyecto de ley 11192/2004-CR, que propone modificar el artículo 90º de la Constitución Política del Perú, referente a establecer el Sistema Bicameral en el Poder Legislativo que consta de dos cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.
- Proyecto de ley 11314/2004-CR, que propone modificar el artículo 90º de la Constitución Política del Perú, referente a restituir el sistema bicameral en el Poder Legislativo.
- Proyecto de ley 11616/2004-CR, que propone modificar los capítulos I, II y III del Título IV de la Constitución Política del Perú, referentes a que el Poder Legislativo se componga de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.
- Proyecto de ley 11673/2004-CR, que propone modificar el artículo 90º de la Constitución Política del Perú, referente al sistema bicameral y al número de miembros del Congreso.

De la revisión de los proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario (2000-2001) no hemos podido encontrar ningún proyecto de ley que contenga la misma regulación materia de nuestra propuesta. Sin embargo, si hemos podido encontrar un proyecto de ley que comparte la misma preocupación en el retorno o implementación del sistema bicameral, así tenemos el Proyecto de ley 578 de fecha de presentación 11/10/2000, que modifica los artículos 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 97º, 99º, 100º y 101º de la Constitución Política del Perú, referentes a la bicameralidad del Congreso.

Podemos observar que, incluso, en periodos parlamentarios próximos a la instauración del Congreso unicameral, como es el caso del periodo parlamentario 1995-2000, en el cual se presentaron los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de ley 3577 con fecha de presentación 17/04/1998, que reforma el Artículo 90° de la Constitución Política -el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. el número de Senadores es de 40 y el número de Diputados es 80-. El Senado es elegido por Distrito Único, y la Cámara de Diputados, por distrito múltiple, en ámbito departamental conforme a ley.
- Proyecto de ley 3633, con fecha de presentación 08/05/1998, que propone el proyecto de Ley de Reforma Constitucional para restablecer la Bicameralidad y la Renovación por Mitades.
- Proyecto de ley 5779, con fecha de presentación 23/06/2000, que modifica el Artículo 90° de la Constitución del Estado. Propone la bicameralidad del Parlamento.
- Proyecto de ley 5784, con fecha de presentación 03/07/2000, que modifica diversos artículos de la Constitución Política del Perú, en relación a la implementación del sistema bicameral del Congreso.

De lo expuesto, podemos observar que, el retorno o reinstauración del sistema bicameral como estructura de funcionamiento de nuestro Congreso de la República, ha sido un reclamo constante, encontrándose presente en mayor o menor medida en cada uno de los diversos periodos parlamentarios comprendidos desde los años 1995 hasta la fecha 2020. Es decir, incluso a pocos años de instaurarse el sistema unicameral, los congresistas visionaron el fracaso de este sistema y, por el contrario, la eficiencia que presentaba el anterior sistema bicameral. Ahora, después de más de 25 años, esta propuesta sigue incólume, convirtiéndose en una gran alternativa para superar graves problemas no solo de desprestigio parlamentario, sino, sobre todo, de eficiencia en el ejercicio de funciones como la legislativa, control político, fiscalización y representación.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

1. Origen de la Bicameralidad

Determinar el origen histórico de una institución, indudablemente, siempre es una tarea difícil. Dado que, siempre existirán diversas posiciones doctrinarias divergentes sobre el lugar y momento (espacio-tiempo) preciso del nacimiento de una institución. Más aún cuando las instituciones suelen formarse progresivamente en diversos escenarios y por

múltiples experiencias. El bicameralismo no es ajeno a este problema. Si bien suele situarse como origen del sistema bicameral al parlamento inglés (posiciones doctrinales mayoritarias), existen voces que deslizan la idea de manifestaciones previas que podrían tomarse como antecedentes del bicameralismo.

Algunos han encontrado una manifestación próxima al bicameralismo en la Constitución de Esparta, dado que en el proceso de formación de la ley concurrían el rey, la aristocracia y el pueblo. En esa misma línea, se puede observar un escenario similar en Roma después de crearse el Tribunado, en ese entonces los cónsules representaban el poder real, el Senado y los tribunos las dos cámaras, la aristocracia y el pueblo². Dicho sea de paso, el término senado proviene del latín *senatus* que se refiere a viejo, término que encuentra desarrollo en Roma, una de las frases más popularizadas en dicho entonces fue la expresión “*Senātus Populusque Rōmānus*”, la misma que aludía a la relación subsistente entre el Senado y el Pueblo Romano.

Otros autores, han señalado que la bicameralidad tendría una génesis bastante antigua, remontándolo a la antigua Atenas, es así que señalan:

“Pero realmente la bicameralidad es más antigua de lo que se cree, en Atenas en el siglo V A.C. se creó la Ecclesia, que estaba conformado únicamente por ciudadanos Atenienses y estos eran los encargados de crear, proponer y discutir las Leyes. Para ponderar dicho poder fue creada la Bule o Senado, cuya misión era ponderar o equilibrar el poder legislativo y político, antes de que una ley votada por la asamblea entre en vigencia o fuera puesta en práctica, tenía que ser sometida a consideración de la Bule o Senado, pudiendo este confirmarla o rechazarla.”³

Sin embargo, más allá de estas manifestaciones – como indicamos líneas arriba – existe cierto consenso en ubicar el origen del bicameralismo en el parlamentarismo inglés, en específico, en virtud de la convocatoria de Simón de Monfort y en la evolución posterior de aquel Parlamento que quedó conformado hasta la actualidad por dos Cámaras, la de los Lores, que agrupa a los nobles, alto clero y miembros designados, pero no electos, y la Cámara de los Comunes, formada por miembros electos por el pueblo en las diferentes circunscripciones⁴.

A partir de la implementación de este modelo en el parlamento inglés, se difundió rápidamente en el continente europeo conformando los llamados senados aristocráticos, tal y como sucedió con la Cámara de los Pares en Francia, cámara de los Magnates en

² Cámara legislativa única. (2017). En J.M. Quimper Caballero. Derecho político general (pp. 175-180). Lima: Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

³ VELARDE RAMIREZ, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega

⁴ Bicameralismo y Monocameralismo. (2006). En A.F. León Charca. Teoría elemental del Estado: un aporte al debate constitucional (pp. 181-185). Lima: Ediciones Castilla La Mancha.

Hungría cámara de los Próceres en España. Senado del Estatuto Albertino en Italia, entre otras⁵.

Por ello, ya para el siglo XIX y XX, encontramos que diversos parlamentos adoptaban esta estructura bipartita que comprendía dos cámaras, una denominada cámara alta o senado y otra cámara baja o popular. Respecto a la primera cámara, estaban formadas por miembros hereditarios, vitalicios o designados, aunque en algunos casos también formaban parte de la misma miembros por elección popular, aunque generalmente electos de forma indirecta y por sufragio censitario. La otra cámara, estaba conformada por miembros de las diferentes circunscripciones que representaban a la totalidad de la población⁶.

Pero este origen no solo estuvo marcado en los llamados senados aristocráticos, sino que aparecieron otras formas con caracteres particulares. Al respecto precisa León Charca:

“Junto a los Senados Aristocráticos aparecen con la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica los llamados modelos territoriales, de tal forma que se establecen dos Cámaras una el Senado de carácter electivo que representa a los diferentes Estados o Entidades Territoriales, y otra la Cámara de Representantes o Asamblea. que personifica a la población. Como dato curioso se puede hacer referencia a la existencia de Senados cuya composición es de carácter corporativo de tal forma. que en determinada Cámara se representan intereses socio-económicos del país. Es el caso actual de la República de Irlanda y de Estados que normalmente tenían un carácter autoritario, no obstante, en este supuesto y en caso de no tratarse de regímenes autoritarios, se trata de un bicameralismo desigual de tal forma. que las atribuciones de las dos Cámaras no son iguales, produciéndose un mayor incremento de funciones a la Cámara Electa o Cámara baja mediante el sistema de Democracia Representativa”.

Como vemos, el bicameralismo es una construcción progresiva en el devenir de nuestra historia, que encuentra mayor institucionalidad y notoriedad en el parlamentarismo inglés, y que, si bien en este sistema existían la Cámara de los Lores y Cámara de Comunes, donde una de las principales diferencias fue de donde provenían sus miembros, los primeros selectos provenientes de la nobleza, los segundo representantes del pueblo, esto no agota la existencia de esta institución. Por ello, no concordamos con aquellas críticas que tratan de hacer ver este sistema como uno antidemocrático y reaccionario por provenir de la antigua división de la sociedad en clases, particularmente en Inglaterra, en donde la cámara alta representa los intereses de la feudalidad, de la aristocracia y de los grandes propietarios⁷.

⁵ Ídem

⁶ Ídem

⁷ El bicameralismo. En H. Henríquez Franco. Derecho constitucional: documentos históricos y documentos internacionales (pp. 301-303). Lima: FECAT.

2. Sistema Bicameral

La bicameralidad es un sistema de organización y funcionamiento del parlamento, el cual consiste en una división dicotómica y en un reparto de funciones para lograr optimizar las mismas. La bicameralidad implica la subsistencia de dos cámaras, una, usualmente, denominada cámara de senadores y la otra cámara de diputados. Generalmente, la primera suele ser una cámara reflexiva y de mayor experiencia, mientras que la segunda es esencialmente representativa y de naturaleza popular. Ambas, trabajan en conjunto bien con funciones completamente distinta, o con funciones similares, incluso con las mismas funciones, dependiendo el tipo de bicameralismo adoptado, sin embargo, en el fondo ambas cámaras realizan un contrapeso mutuo.

Respecto a la clasificación de los sistemas de funcionamiento del parlamento, debemos precisar que existen tantos criterios de clasificaciones como múltiples autores existen en doctrina, por ende, citaremos las de mayor relevancia. Empezaremos citando una clasificación general de sistemas de funcionamiento del parlamento, en mérito al número de cámaras que conforman el parlamento, con especial énfasis en el unicameralismo y bicameralismo, es así que Guzmán Napurí, expone la siguiente clasificación

- a) “Unicameralismo perfecto: en el cual existe una sola cámara parlamentaria, la cual desempeña las funciones de un Parlamento en forma integral. Caso, por ejemplo, del Perú con la Carta de 1867, Venezuela, Ecuador, la mayoría de los países centroamericanos y la Convención Francesa.
- b) Unicameralismo imperfecto: en el cual si bien existe una sola cámara parlamentaria, la cual desempeña las funciones de una Parlamento, existe también un órgano en el Parlamento, que es parte del Pleno, pero que obra como una segunda cámara, en pequeño. Es el caso peruano contenido en las constituciones de los años 1823 y 1993.
- c) Bicameralismo imperfecto: es el sistema más difundido, pero no por ello el más eficaz. Existen dos cámaras parlamentarias, una de las cuales desempeña las funciones políticas del Parlamento, siendo la otra una cámara más deliberativa y técnica. Existe una más o menos clara distinción entre las funciones de una y otra cámara. Gran parte de las segundas cámaras que poseen un origen federal pertenecen a este sistema.
- d) Bicameralismo perfecto: existen dos cámaras parlamentarias, desempeñando ambas las funciones políticas y legislativas del Parlamento. La única diferenciación puede existir respecto a las facultades de ejercicio del juicio político o del antejuicio, cuando cualquiera de estas instituciones existe. Ejemplo de esto lo encontramos en el caso italiano, Uruguay, Perú con la Constitución de 1933 y la Tercera República Francesa.
- e) Seudobicameralismo: dos cámaras parlamentarias, una de las cuales desempeña las funciones políticas del Parlamento y el grueso de las funciones legislativas, siendo la otra una cámara con muy limitado poder. El caso típico es el del Reino Unido, donde la Cámara de los Comunes goza de amplios poderes derivados de

su representatividad política, representatividad de la que no goza la Cámara de los Lores.

- f) Tricameralismo: es muy poco común en los parlamentos modernos. Se caracteriza por la existencia de tres cámaras parlamentarias, una de las cuales asume funciones de garante del cumplimiento de ciertas normas y de control de las otras dos cámaras. Ejemplos conocidos de esto fueron los Parlamentos Estamentales de la Europa de la Edad Moderna, el Directorio francés y los Parlamentos consagrados por las Constituciones Bolivarianas implantadas en el Perú y Bolivia al inicio de la vida republicana de ambos países.”⁸

Sin embargo, cabe destacar la clasificación que, de manera didáctica, realiza el jurista y ex Presidente del Tribunal Constitucional, Oscar Urviola, quien utiliza los siguientes criterios: 1. Según el ejercicio de funciones privativas en una de ellas, 2. Según el nivel de participación de cada Cámara en las diversas fases del proceso legislativo; y 3. Según sus orígenes respectivos, lo cual implica que el constituyente ha querido compensar con niveles distintos o complementarios la "función de representación" que cumple el parlamento, a través de ambas Cámaras. A mayor detalle, citaremos lo expuesto por el referido autor:

“1. Por las competencias privativas de sus Cámaras:

- a) Bicameralismo perfecto con Cámaras gemelas. Es poco común. Ambas Cámaras tienen exactamente las mismas potestades. Generalmente, entra en consideración, no el proceso legislativo, sino aquellas otras competencias, típicas del control.
- b) Bicameralismo imperfecto con preponderancia de una Cámara. Las Cámaras tienen funciones comunes, combinadas con atribuciones exclusivas o privativas de una de ellas, lo cual no determina su preponderancia general respecto a la otra, sino simplemente una subdivisión de tareas, que limita la preponderancia a la atribución encomendada
- c) Bicameralismo imperfecto con tendencia al equilibrio. Es cuando ambas Cámaras tienen atribuciones distintas y una reconocida preponderancia en ciertas atribuciones, aunque en conjunto logran un equilibrio o contrapeso entre ambas.

2. Por su posición en el procedimiento legislativo:

- a) Bicameralismo con Cámara revisora. La Cámara Alta carece de iniciativa y se limita a revisar o a vetar los proyectos debatidos y aprobados en la Cámara Baja. Son Cámaras estrictamente revisoras y carecen de iniciativa legislativa la Primera Cámara (Cámara Alta) de Holanda y el Senado de las Islas Fidji.
- b) Bicameralismo con Cámaras colegisladoras.-. Ambas tienen iniciativa legislativa y actúan como Cámara revisora ante la iniciativa aprobada en la otra Cámara, aun en caso de discrepancia, que debe resolverse mediante una Comisión paritaria.
- c) Bicameralismo con iniciativa desigual. En términos generales, ambas Cámaras tienen iniciativa legislativa, aunque se establecen excepciones a favor de una de

⁸ La discusión respecto a la unicameralidad o bicameralidad del Parlamento. El caso peruano. (2015). En C. Guzmán Napurí. La Constitución Política: un análisis funcional (pp. 671-691). Lima: Gaceta Jurídica.

ellas en determinadas materias, que suelen ser muy pocas, aunque algunas de especial importancia.

d) Bicameralismo con Cámara hegemónica. Se refiere al predominio legislativo de una de las Cámaras al momento de aprobar la ley. Puede darse en modo general, con lo cual nos aproximaríamos al modelo bicameral con una Cámara exclusivamente revisora o puede concebirse este predominio para determinadas leyes.

e) Bicameralismo con Cámara eventual. Este modelo corresponde a la doble modalidad de bicameralismo parcial y de bicameralismo opcional, que ha consagrado la reforma belga de diciembre 1994, aplicada a su longeva Carta de 1831.

3. Por la representación

En sentido lato, las formas de representación nos llevan hacia el dilema de los sistemas y las circunscripciones electorales, cuya determinación acarrea conocidos efectos en las formas de garantizar la representación.

En sentido estricto, las formas de representación comienzan a distinguirse en función a los requisitos especiales que demandan la pertenencia al Congreso o a determinada Cámara.”⁹

Como se observa, el Parlamento o Congreso puede estructurarse de diversas formas, sobre todo por el número de sus cámaras, prevaleciendo actualmente aquella clasificación que considera los sistemas unicamerales y bicamerales. Aunque, como hemos visto, también han existido los llamados parlamentos tricamerales, como el caso de los Parlamentos Estamentales de la Europa de la Edad Moderna, etc.

Ahora, dentro del mismo sistema bicameral existen diversos subtipos. Es decir, un sistema bicameral no necesariamente estará constituido siempre por una cámara revisora (senadores) y una cámara propositiva (diputados), sino que incluso ambas con mayor o menor medida podrían alternar en dichas funciones, así como en otras funciones.

3. Evolución constitucional de la bicameralidad en Perú

Tratar sobre la evolución constitucional del sistema bicameral en nuestro país, necesariamente nos remite como línea de análisis a la historia misma de las constituciones.

Como sabemos, la Constitución Política constituye la norma de más alta jerarquía de nuestro ordenamiento jurídico, por encima de cualquier otra norma. La Constitución suele ser conocida como “Carta Magna” o “Ley fundamental”, en relación a su alto nivel de preponderancia para guiar el devenir de un Estado. La Constitución, como norma de rango general, contempla principios y reglas conducentes a regular todo aspecto de la realidad de nuestro Estado.

⁹ Urviola Hani, O. (2004). Retorno a la Bicameralidad. Arequipa: Universidad Católica de Santa María.

Tradicionalmente, la Constitución suele contar con una estructura dicotómica, es decir, cuenta con dos partes: una parte dogmática y otra orgánica. En la primera, se contemplan los preceptos o disposiciones que conceden o reconocen derechos a las personas, por su parte, en la parte orgánica se contemplan disposiciones conducentes a la creación, atribuciones o funcionamiento de órganos que integran la estructura del Estado. Actualmente, se le suele reconocer una naturaleza dual a nuestra Constitución, tanto como norma de carácter político encargada de regir la vida y

Pero, no siempre hemos concebido a las Constituciones como actualmente la conocemos, como norma de naturaleza política y jurídica que regula la “vida” de nuestro Estado. Nuestras constituciones a lo largo de la historia han variado su naturaleza, en algunos casos ha sido meramente figurativa dado que no regían en la práctica.

Entonces, para determinar la adopción o no del sistema bicameral en nuestra historia constitucional, primero debemos precisar las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país. El Perú desde su vida republicana ha tenido 12 Constituciones Políticas, sin tener en cuenta reglamentos ni estatutos provisorios, ni las constituciones de los Estados Norte y Sur peruanos de la llamada Confederación Perú-Boliviana.

Conforme a la información que consta en el Portal del Congreso de la República, hemos tenido 12 Constituciones, siendo las siguientes:

I. Constitución Política de la República Peruana (1823)

Aprobada por el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Manuel Salazar y Baquíjano. Promulgada por José Bernardo Tagle, presidente de la República Peruana nombrado por el Congreso Constituyente. Contiene: 194 artículos. Vigencia: 12-11-1823 a 09-12-1826.

II. Constitución para la República Peruana (1826)

Aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826. Fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año, bajo la presidencia de Andrés Santa Cruz. Conocida como Constitución Vitalicia o Bolivariana. Contiene: 150 artículos. Vigencia: 09-12-1826 a 16-06-1827.

III. Constitución Política de la República Peruana (1828)

Aprobada por el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Javier de Luna Pizarro. Promulgada por José de la Mar, presidente de la República. Contiene: 182 artículos. Vigencia: 18-03-1828 a 10-06-1834.

IV. Constitución Política de la República Peruana (1834)

Aprobada por la Convención Nacional, bajo la presidencia de Marcos Farfán. Promulgada por Luis José Orbegoso, presidente de la República. Contiene: 187 artículos y 13 disposiciones transitorias. Vigencia: 10-06-1834 a 06-08-1836.

V. Constitución Política de la República del Perú (1839)

Aprobada por el Congreso General en Huancayo, bajo la presidencia de Agustín Guillermo Charún. Promulgada por Agustín Gamarra, presidente provisorio de la República. Conocida como Constitución de Huancayo. Contiene: 193 artículos. Vigencia: 10-11-1839 a 27-07-1855.

VI. Constitución Política del Perú (1856)

Aprobada por la Convención Nacional, bajo la presidencia de Miguel San Román. Promulgada por Ramón Castilla, presidente provisorio de la República. Contiene: 140 artículos. Vigencia: 16-10-1856 a 13-11-1860.

VII. Constitución Política del Perú (1860)

Aprobada por el Congreso de la República, bajo la vicepresidencia de Manuel de Mendiburu. Promulgada por Ramón Castilla, presidente Constitucional de la República. Contiene: 138 artículos. Vigencia: 13-11-1860 a 29-08-1867. Modificaciones: 18 reformas constitucionales.

VIII. Constitución Política de la República (1867)

Aprobada por el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de José Jacinto Ibarra. Promulgada por Mariano Ignacio Prado, presidente provisorio de la República. Contiene: 131 artículos y 4 disposiciones transitorias. Vigencia: 29-08-1867 a 06-01-1868.

IX Constitución para la República del Perú (1920)

Aprobada por la Asamblea Nacional presidida por Mariano H. Cornejo. Promulgada por Augusto B. Leguía, presidente Constitucional de la República. Contiene: 161 artículos. Vigencia: 18-01-1920 a 09-04-1933. Modificaciones: 10 reformas constitucionales.

X. Constitución Política de la República (1933)

Aprobada por el Congreso Constituyente presidido por Clemente J. Revilla. Promulgada por Luis M. Sánchez Cerro, presidente Constitucional de la República. Contiene: 236 artículos y 9 disposiciones transitorias. Vigencia: 09-04-1933 a 28-07-1980. Modificaciones: 7 reformas constitucionales.

XI. Constitución Política del Perú (1979)

Aprobada por la Asamblea Constituyente presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre. Promulgada por Fernando Belaunde Terry, presidente Constitucional de la República. Contiene: 307 artículos y 18 disposiciones generales y transitorias. Vigencia: 28-07-1980 a 30-12-1993. Modificaciones: 1 ley de reforma.

XII. Constitución Política del Perú (1993)

Aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, bajo la presidencia de Jaime Yoshiyama Tanaka. Ratificada en el referéndum del 31 de octubre de 1993. Promulgada por Alberto Fujimori Fujimori, presidente Constitucional de la

República. Contiene: 206 artículos, 16 disposiciones finales y transitorias y 2 disposiciones transitorias especiales. Vigencia: 29-12-1993 a la actualidad. Modificaciones: 11 leyes de reforma.”¹⁰.

Si bien, oficialmente, se reconocen 12 Constituciones que estuvieron en vigencia en nuestro país, no menos cierto es que existieron manifestaciones normativas constitucionales que pretendieron regir como una norma constitucional. Hemos tenido reglamentos, estatutos provisorios, y las Constituciones de los Estados Norte y Sur peruanos de la llamada Confederación Perú-Boliviana. A mayor detalle, las normas referidas son las siguientes:

“Constitución Política de la Monarquía Española, 18-03-1812

Aprobada por la Corte de Cádiz. En representación del Perú participaron, en su debate y aprobación, los diputados Vicente Morales Duárez, Dionisio Inca Yupanqui, Antonio Zuazo, José Lorenzo Bermúdez, Ramón Feliu, Francisco Salazar y José Antonio Navarrete. Rigió en España y sus colonias.

Reglamento Provisional de 1821.

Dado por el general José de San Martín, en Huaura, el 12 de febrero de 1821. En él se establece la demarcación del territorio del Perú ocupado por el Ejército Libertador y la forma de administración que debe regir hasta que se instaure una autoridad central.

Estatuto Provisional de 1821.

Dado por el general José de San Martín, en Lima, el 08 de agosto de 1821.

Bases de la Constitución Política de la República Peruana.

Aprobada por el Congreso Constituyente. Promulgada por la Suprema Junta Gubernativa, presidida por el general José de la Mar. Vigencia: 17-12-1822 a 12-11-1823.

Constitución del Estado Sud-Peruano (1836)

Los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco y Puno se erigen y constituyen en un Estado libre e independiente denominado Estado Sud-Peruano. Aprobada en Sicuani por la Asamblea del Sud del Perú, bajo la presidencia de Nicolás de Piérola. Contiene: 5 artículos. Vigencia: 17-03-1836 a 10-11-1839.

Constitución del Estado Nor-Peruano (1836)

Los departamentos de Amazonas, Junín, La Libertad y Lima se constituyen en un Estado libre e independiente denominado Estado Nor-Peruano. Aprobada en Huaura por la Asamblea Deliberante del Norte, bajo la presidencia de Evaristo Gómez Sánchez. Promulgada por Luis José Orbegoso, presidente provisional Estado Nor-Peruano. Contiene: 15 artículos. Vigencia: 06-08-1836 a 10-11-1839.

¹⁰ Fuente: <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constituciones-peru.htm>

Ley fundamental de la Confederación Perú-Boliviana (1837)

Dada por el Congreso de Plenipotenciarios de los tres Estados reunidos en Tacna. Contiene: 45 artículos. Vigencia: 01-05-1837 a 10-11-1839.

Estatuto Provisorio de 1855

Aprobado por la Convención Nacional, bajo la presidencia de Francisco Quirós. Promulgado por Ramón Castilla, presidente provisorio de la República. Vigencia: 27-07-1855 a 16-10-1856.

Estatuto Provisorio de 1879

Expedido por el Jefe Supremo de la República Nicolás de Piérola después de derrocar al general La Puerta, primer vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo ante la ausencia del presidente Mariano Ignacio Prado. Contiene: 12 artículos. Vigencia: 27-12-1879 a 18-01-1881.”¹¹

Como vemos, en nuestra historia constitucional existe textos constitucionales que se han aplicado de manera atípica o particular. Así tenemos, por ejemplo, antes de la independencia, la Constitución española de 1812 (denominada coloquialmente como la “Pepa”). Posterior a la independencia, y en un contexto de escisión o división de nuestro Estado, tenemos las Constituciones de los Estados Nor-Peruano y Sud-Peruano, y la llamada Ley Fundamental para la Confederación formada por Perú y Bolivia (Confederación Perú-Boliviana).

Ahora, habiendo realizado este breve recuento de nuestras Constituciones, podemos proceder con determinar en cuál de ellas se ha implementado el sistema de la bicameralidad, o, tal vez, otro tipo de sistema como el unicameral o el tricameral.

Debemos empezar precisando que, casi todas las constituciones republicanas que han regido nuestro país, han contemplado la figura de la bicameralidad, con excepción de las Constituciones de 1823, 1867 y 1993, las mismas que fueron unicamerales, por razones distintas. En el caso de la Constitución de 1826, esta fue la única en contemplar un sistema tricameral para el funcionamiento del Poder Legislativo.

A mayor detalle, citaremos el cuadro del informe Final elaborado por la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política¹², donde se resumen el sistema parlamentario adoptada por el Poder Legislativo en cada una de las Constituciones de nuestra historia republicana, así tenemos:

¹¹ Ídem

¹² Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). HACIA LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO. Lima: KAS

Tabla N° 1: Bicameralidad en las Constituciones del Perú

Constitución	Norma constitucional
1823	No se menciona la bicameralidad.
1826	Artículo 27. <i>El Poder Legislativo emana inmediatamente de los Cuerpos Electorales nombrados por el pueblo: su ejercicio reside en tres Cámaras. Primera: de Tribunales. Segunda: de Senadores. Tercera: de Censores.</i>
1828	Artículo 10. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1834	Artículo 10. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras.</i>
1839	Artículo 15. <i>El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.</i>
1856	Artículo 43. <i>Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.</i>
1860	Artículo 44. <i>El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, en la forma que esta Constitución determina. El Congreso se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados.</i>
1867	No se menciona la bicameralidad.
1920	Artículo 72. <i>El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinticinco Senadores y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados. Ese número no podrá alterarse sino por reforma Constitucional. Una ley orgánica designará las circunscripciones departamentales y provinciales y el número de Senadores y Diputados que les corresponda elegir.</i>
1933	Artículo 89. <i>El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional.</i>
1979	Artículo 164. <i>El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.</i>
1993	No se menciona la bicameralidad.

Fuente: Constituciones Políticas del Perú
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

Actualmente, si bien funcionamos con un unicameralismo, este no es perfecto o a plenitud, por el contrario, hemos implementado un sistema unicameral imperfecto en el cual si bien existe una sola cámara parlamentaria, la cual desempeña las funciones de un Parlamento, existe también un órgano en el Parlamento, que es parte del Pleno, pero que obra como una segunda cámara, en pequeño¹³. En nuestro caso, podemos ver la

¹³ La discusión respecto a la unicameralidad o bicameralidad del Parlamento. El caso peruano. (2015). En C. Guzmán Napurí. La Constitución Política: un análisis funcional (pp. 671-691). Lima: Gaceta Jurídica.

adopción de este sistema mediante la existencia de un órgano denominado Comisión Permanente del Congreso, que hace las veces de un pequeño Senado.

Sobre el sistema unicameral adoptado por nuestra vigente Constitución Política, el informe de la Comisión de Alto Nivel es bastante crítico, señalando lo siguiente:

“La Constitución de 1993 incorporó la unicameralidad y así ha venido funcionando el Congreso de la República desde su vigencia. El dictamen de la Comisión de Constitución de fecha 3 de octubre de 2018 incorpora los principales problemas de estos 26 años de vigencia, como el resquebrajamiento del equilibrio de poderes, la creación de inseguridad jurídica y el quiebre del constitucionalismo histórico de nuestro modelo de organización parlamentaria, pero plantea soluciones parciales, siempre desde el unicameralismo. Ahora bien, la opción que se propone en este proyecto de reforma constitucional, de cara al bicentenario, es el retorno a la bicameralidad. La experiencia de estos años con un Congreso unicameral va dejando la idea de restituir la bicameralidad para mejorar la representación y permitir normas con mejor reflexión. Evidentemente, la eficiencia de un Congreso institucionalmente fuerte en un sistema democrático y moderno no depende de la unicameralidad o bicameralidad. Ello responde a diversos factores.”

Como vemos, el sistema unicameral ha fracasado, tanto es así que, distorsionadamente, se trató de asemejar el unicameralismo a una especie de bicameralismo con una comisión permanente queriendo hacer las veces de un senado, sin embargo, el resultado no fue otro que un sistema con serias deficiencias.

Por los motivos expuestos, podemos concluir en este acápite que, la adopción de un sistema bicameral resulta totalmente justificable y acorde a la historia constitucional de nuestro país, siendo, por el contrario, el unicameralismo un sistema extraño y deficiente para un Estado como el nuestro.

4. Derecho comparado

Debemos empezar precisando que para el desarrollo de esta sección nos basaremos en el estudio realizado por Velarde Ramirez, en su tesis titulada “LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO”.

El ámbito de análisis abarca no solo a los parlamentos latinoamericanos, sino, también, a los parlamentos del continente europeo, en concreto, de aquellos países que constituyen pioneros en la fundación de nuestros sistemas jurídicos.

El referido actor parte de la premisa que el sistema unicameral es de uso exclusivo de países con una población y tamaño territorial muy pequeños, y que también se adopta este sistema en países gobernados por dictaduras.

Debemos señalar que aproximadamente hay 110 países que adoptan el sistema unicameral y 75 países que han implementado el sistema bicameral. Parecería que el sistema unicameral predomina en el mundo, pero, en concordancia, con lo manifestado por el referido autor, los países donde se adoptan este sistema cuentan con una densidad poblacional pequeña. Por el contrario, los Estados de mayor madurez y con un sistema jurídico fuerte han adoptado sistemas bicamerales como se vera líneas seguidas.

Desde un marco general, cabe observar el modelo de sistema parlamentario que adoptan países como Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos y America Latina. Así tenemos:

INGLATERRA	Desde el parlament Act de 1911 reformado en 1949 se consagra la separación del Parlamento en la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes nacida, esta última, de “la voluntad popular”. Se denota una tendencia marcada al debilitamiento de la Cámara de los Lores, perdiendo considerables prerrogativas parlamentarias.
FRANCIA	En la constitución de 1958 en su artículo 24° señala la composición bicameral del Parlamento. Asamblea Nacional conformada por diputados elegidos en forma directa y Senadores elegidos en sufragio indirecto. Este sistema se ha consolidado por temor a la dictadura de la Cámara única.
ESPAÑA	Prima el bicameralismo y así lo establece la constitución de 1978 en su artículo 66° que establece las Cortes generales conformado por un Congreso de Diputados y el senado. Recordemos que fue esta la que inspiró a la constitución de 1979 en nuestro país en lo referente a la elección territorial de los representantes así como en las funciones y atribuciones propias.
ESTADOS UNIDOS	Consagra la bicameralidad en su sección primera del artículo 1 que señala que el Congreso se compone del Senado elegido por cada estado y una Cámara de representantes elegido por los electores de todos los estados. El sistema norteamericano consistente con su estructura de carácter federativo es, quizá, el que mejor ha estructurado el modelo bicameral. Pues el presidencialismo puro de su régimen político le otorga a cada Cámara prerrogativas y contrapesos excepcionales.
AMÉRICA LATINA	Encontramos países que han optado por uno de los dos sistemas así tenemos que son bicamerales: Bolivia (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores); Colombia (Senado y Cámara de Representantes); Argentina (Senado y Cámara de diputados); Chile (Senado y Cámara de Diputados); Brasil (Senado Federal y Cámara de Diputados); Paraguay (Cámara de senadores y Cámara de Diputados); Uruguay (Cámara de senadores y Cámara de Representantes). Por otro lado son unicamerales: Ecuador, Venezuela, Perú y la mayoría de países centroamericanos esto debido fundamentalmente, a la extensión de su territorio y población pequeña.

Fuente: Proyecto de ley 3996/2018-CR

Todos los países evaluados adoptan el sistema bicameral. Respecto a nuestra America Latina, vemos que tanto el sistema unicameral como el bicameral son adoptados por diversos países. Evidentemente, los países más pequeños o de menor población son los que adoptan el sistema unicameral.

En el caso concreto de America Latina, cabe destacar el estudio de cuatro países, como son el caso de Argentina, Bolivia, Chile y Colombia, países que no solo tienen una historia muy similar al Perú, sino, también, porque son estos países con los que mayor vinculatoriedad constitucional existe, dado que estos países adoptaron una serie de mecanismos e instituciones contemplados en nuestra Constitución antecesora (1979) tal como es, por ejemplo, el control constitucional mixto¹⁴.

En el siguiente cuadro se resume el sistema parlamentario bicameral adoptado por cada uno de los 4 países referidos, así tenemos:

Argentina	Bolivia	Chile	Colombia
La Cámara de Diputados de la Nación, compuesta por representantes elegidos por distritos electorales; y la de Senadores compuesta por tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires.	Los Diputados son 120, la mitad es elegida en circunscripciones plurinominales y la otra en uninominales. El Senado está compuesta por tres Senadores de cada Departamento, dos por mayoría y uno por minoría.	Son 120 los Diputados elegidos por los distritos electorales. Al Senado le corresponden dos escaños por región.	El Parlamento recibe el nombre de Senado y Cámara de Representantes. Habrá dos representantes por cada circunscripción electoral y pudiendo haber uno más por exceso de la población. El Senado consta de 100 elegidos en circunscripción nacional y dos más elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas.

Fuente: Velarde Ramirez, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Puede notarse también que, los países materia de evaluación tienen instaurado un sistema jurídico similar al nuestro, es decir, adoptan el denominado sistema Romano Germano o también llamado Sistema Continental o *Civil Law*. Recordemos que, este sistema se caracteriza por la prevalencia de la ley, es decir, de normas preestablecidas en

¹⁴ Velarde Ramirez, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

cuerpos ordenados y sistematizados, las mismas que serán aplicables a cada caso concreto.

Ahora, pasamos de nuestro continente al europeo, en el cual encontramos a los países fundantes del denominado sistema romano germano, es así que resulta fundamental evaluar el sistema adoptado y la composición parlamentaria de países como Alemania, España, Francia e Italia.

En ese sentido, citamos el siguiente cuadro donde se resumen el sistema parlamentario adoptado, su composición, su forma de elección, entre otros aspectos referidos al senado. Así tenemos:

Alemania	España	Francia	Italia
<p>Los Bundestag (Cámara Baja) son elegidos por sufragio Universal libre y secreto, siendo un total de 709 miembros, representan a la totalidad del pueblo.</p> <p>El Bundesrat (Cámara Alta), está compuesto por representantes Regionales, son 69 Miembros</p>	<p>Los Diputados son 300 con un máximo de 400, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto en los términos que establezca la Ley.</p> <p>En cada provincia se elegirán 4 Senadores por sufragio universal y directo por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica.</p> <p>El senado también llamado Cámara Alta de las cortes generales, con 266 Senadores, sus Atribuciones se encuentran en el título III de la Constitución.</p>	<p>La Asamblea conformada por 577 Diputados elegidos por votación directa. El Senado por un número determinado por la ley que serán elegidos por voto indirecto.</p> <p>El Senado también denominado Amara Alta del Parlamento Francés, actualmente tiene un número de 348 Senadores.</p>	<p>Los Diputados serán elegidos por sufragio universal y directo, el número de Diputados será de 630.</p> <p>El Senado será elegido sobre una base regional. El número de Senadores elegidos será de 326 Miembros, ninguna región podrá tener un número de Senadores inferior a siete, si bien Molise tendrá 2 y el valle de Aosta 1.</p>

Fuente: Velarde Ramirez, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Como vemos, los 4 países citados adoptan el sistema bicameral como modelo de funcionamiento de sus parlamentos, con amplia representación tanto en su cámara de diputados como de senadores, los mismo que son proporcionales a su población, tal y como se verá más adelante.

Además, debe notarse que el sistema adoptado por estos países sirvió de base para su incorporación en nuestra Constitución de 1979¹⁵. Vemos como en nuestra Constitución se contempló el sistema bicameral, es decir, se adoptaron tanto la cámara de diputados como de senadores, su número y forma de elección se detallaron en la propia norma constitucional, es así que el artículo 166 establecía que el senado era elegido por un período de cinco años, además, precisaba que su número de miembros ascendía a sesenta, elegidos por regiones. En el caso de los diputados, nuestra anterior Constitución señaló en el artículo 167 que la Cámara de Diputados era elegida por un período de cinco años, y respecto al número de sus miembros, precisó que esta cámara estaba conformada por ciento ochenta diputados, siendo la ley la que fijaría su distribución.

En un estudio a mayor detalle, observemos como la gran mayoría de países de nuestro continente americano han adoptado como modelo parlamentario los sistemas bicamerales, antes que los sistemas unicamerales, siendo que este último se instaura en países que territorial o poblacionalmente son pequeños, también podemos ver la adopción de este último sistema en países donde su sistema democrático es bastante cuestionable, tal es el caso de Venezuela.

Además, recordemos que, en el caso de nuestro país, el sistema unicameral se instauró justamente en el gobierno dictatorial del entonces Presidente de la República, Alberto Fujimori, desde esa fecha hasta la actualidad se ha mantenido con muy malos resultados, habiendo sido objeto de modificaciones menores que no han logrado establecer un sistema parlamentario eficiente en el cumplimiento cabal de sus funciones.

Ahora, esta tesis de identificación entre el sistema unicameral con países de cortes dictatoriales, no es absoluta, dado que, también adoptan este modelo países monárquicos democráticos. En ese mismo sentido también existen países que tanto en su territorio como población no son necesariamente pequeños, pero adoptan este modelo. Un país en el que podemos observar ambas excepciones señaladas es Camboya. Sin embargo, como este caso son pocos, por lo que la regla general es que los sistemas parlamentarios unicamerales identifican a países pequeños o bien a países con democracias endebles o débiles.

En el siguiente cuadro podremos observar el sistema parlamentario adoptado por cada uno de los países de América, es decir, si se trata de un sistema unicameral o bicameral y si estos se condicen o no con su población. Así tenemos:

¹⁵ Idem

**Composición de los Poderes Legislativos de América
Con relación a la Población.**

Sistema País	Unicameral	Bicameral	Denominación	Población
Argentina		SI	Senado Cámara de Diputados	44,271,041
Bolivia		SI	Cámara de Senadores Cámara de Diputados	11,307,000
Brasil		SI	Senado Federal Cámara de Diputados	214,241,827
Canadá		SI	Senado Cámara de los Comunes	36,657,000
Chile		SI	Senado de la Republica Cámara de Diputados	18,383,000
Colombia		SI	Senado de la Republica Cámara de Representantes	49,292,000
Costa Rica	SI		Asamblea Legislativa	5,003,000
Cuba	SI		Asamblea Nacional del Poder Popular	11,221,060
República Dominicana		SI	Senado Cámara de Diputados	10,766,998
Ecuador	SI		Congreso Nacional	16,624,858
El Salvador	SI		Asamblea Legislativa	6,177,346
Estados Unidos		SI	Senado Cámara de Representantes	325,886,000
Guatemala	SI		Congreso de la Republica	16,919,000
Honduras	SI		Congreso Nacional	9,265,067
México		SI	Cámara de Senadores	123,518,000
Nicaragua	SI		Asamblea Nacional	6,217,581
Panamá	SI		Asamblea Legislativa	4,098,000
Paraguay		SI	Cámara de Senadores Cámara de Diputados	6,954,000
Perú	SI		Congreso de la Republica	31,914,896
Uruguay		SI	Cámara de Senadores Cámara de Representantes	3,440,157
Venezuela	SI		Asamblea Nacional	31,104,016

Fuente: Velarde Ramirez, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Tal y como lo afirmamos, los países con una cantidad poblacional reducida son los que, principalmente, adoptan un sistema unicameral para el funcionamiento de su parlamento. Observemos como países con similar o menor cantidad poblaciones que la de nuestro país han implementado el modelo bicameral para el funcionamiento de sus parlamentos. Sin embargo, nuestro país teniendo alrededor de 32 millones de habitantes cuenta, absurdamente, con un modelo unicameral.

De la lista de países referidos en el cuadro, podemos observar que, solo Venezuela es el único país que, con una cantidad poblacional similar a la peruana, cuenta con un sistema unicameral instaurado en su parlamento. Conocidas son las críticas del modelo democrático endeble o figurativo que se encuentra instaurado en Venezuela.

Finalmente, el sistema bicameral también es adoptado en la mayoría de países europeos con una cantidad poblacional similar o mayor a la nuestra y que gozan de sistemas democráticos fuertes, que son modelo e inspiración para otros países. Pero, incluso, países con una cantidad poblacional reducida como es el caso de Austria han implementado un sistema bicameral para el funcionamiento de su parlamento, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro resumen:

Países Europeos Bicamerales y Población.

País	Número de Senadores	Número de Diputados	Población
Alemania	69	669	82,476,000
Austria	64	183	8,116,000
Bélgica	71	150	10,318,000
España	259	350	41,060,000
Francia	321	577	60,144,000
Holanda	75	150	16,149,000
Irlanda	60	166	3,956,000
Italia	326	630	57,423,000
Reino Unido	694	659	59,251,000
Rusia	178	450	143,246,000

Fuente: Velarde Ramirez, A. (2018). LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL PERÚ Y EN EL DERECHO COMPARADO. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Por lo tanto, podemos concluir en esta sección que el sistema bicameral suele ser instaurado en países que: a) Cuenta con una cantidad poblacional considerable, b) Países de gran extensión territorial y c) Países que cuenta con sistemas democráticos fuertes o en vías de desarrollo. Por el contrario, el unicameralismo identifica a países con una población reducida, con una extensión territorial pequeña o que cuentan con democracias cuestionables, débiles o endeble.

También, podemos concluir que, tanto por la extensión territorial como por la cantidad poblacional y por el sistema democrático que ostentamos, a nuestro país le correspondería instaurar un sistema bicameral, suprimiendo el actual sistema unicameral que fue producto de un gobierno dictatorial.

5. Reforma Política 2016 – 2021

En esta sección haremos un breve recuento sobre las idas y vueltas de la reforma política durante el actual periodo de gobierno y parlamentario (2016-2021). Destacando la importancia del retorno o reinstauración del modelo bicameral para el funcionamiento eficiente y correcto de nuestro parlamento, y, por ende, como un compromiso pendiente de la reforma política.

La tan nombrada y ansiada reforma política siempre ha sido una constante en nuestro país, sin embargo, a pesar de su alta importancia, no fue hasta hace poco que se dieron avances significativos para su implementación.

No debe pensarse que con las modificaciones legales y constitucionales efectuadas hasta la fecha se ha logrado implementar en su totalidad esta reforma, dado que hemos dado pasos importantes, pero que solo forman parte del proceso de reforma aún pendiente. Progresivamente, debemos ir mejorando el funcionamiento de nuestro sistema de partidos, y con ello de nuestros sistemas de gobierno, parlamentario, y, en general, de nuestro sistema democrático.

La reforma es holística y transversal, la reforma aún no ha acabado y este Congreso no solo tiene el compromiso de continuar con este proceso, sino también de respetar los importantes avances logrados.

El 2016 marcó un año importante para nuestro país, fue la fecha en la que el Perú contaría con nuevas autoridades tanto a nivel de Ejecutivo como Legislativo. En el fuero parlamentario se presentaron una serie de proyectos de ley destinados a mejorar la regulación existente sobre los partidos políticos, la legislación electoral, y el funcionamiento de las principales instituciones estatales, como el parlamento.

El 21 de marzo del año 2018, el entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski, ante serias denuncias de compra de votos y cuestionamientos por actos de corrupción, anunció su

renuncia a la Presidencia de la República, asumiendo por sucesión constitucional el actual Presidente, Martín Vizcarra.

El ahora Presidente de la República puso énfasis en la reforma política que ya se encontraba pendiente en el Congreso. Ambos Poderes del Estado, presentaron una serie de proyectos destinados a modificar o regular diversos aspectos en el sistema de partidos, sistema de gobierno y, en general, en el sistema político.

En este interin es que se presenta un referéndum sobre reformas constitucionales. Las materias objeto de referéndum no se refirieron únicamente a reformas sobre los partidos políticos, sino, sobre todo, se refirieron a determinadas instituciones parlamentarias, tal como es la no reelección de congresistas y, por supuesto, el retorno a la bicameralidad. Es decir, los proyectos materia de referéndum giraron en torno a instituciones parlamentarias, como parte del proceso de reforma política.

Estas iniciativas fueron presentadas en agosto del 2018, y un mes después, ante la relación de tensión entre ambos poderes y bajo excusa de demora, el presidente Vizcarra planteó una cuestión de confianza para la aprobación de los proyectos. Fue así que, para octubre de ese año se terminaron aprobando los proyectos remitidos, efectuándose algunas modificaciones, posteriormente se sometieron a referéndum.

En síntesis, estas propuestas abarcaban:

- a) Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM),
- b) Reforma del financiamiento de partidos políticos,
- c) No reelección de congresistas, y**
- d) Retorno a la bicameralidad.**

La realización de este referéndum trajo como resultado la aprobación de 3 de las 4 reformas propuestas. Desaprobándose la reforma política referida a la reinstauración del sistema bicameral.

Aquí queremos detenernos un momento, dado que la reforma sobre bicameralidad no fue aprobada a pedido del propio presidente, quien se desistió ante cambios efectuados por el Congreso. Es decir, no es que precisamente se rechazó la bicameralidad como tal, por el contrario, esta propuesta no solo era demandada por el Ejecutivo y el Congreso, sino por muchos sectores académicos de la sociedad civil, sin embargo, debido a cambios en instituciones como la cuestión de confianza o sobre su número de miembros es que se emprendió una campaña para votar por el SI SI SI NO, en el referéndum, recibiendo la negativa la propuesta referida a la bicameralidad.

Después de este tenso escenario, el presidente decidió conformar una comisión para la reforma política.

El 21 de diciembre del 2018, mediante Resolución Suprema Nº 228-2018-PCM, se crea la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, la cual fue constituida con el objeto de “modificar las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones políticas y sus relaciones entre sí, en particular de las instituciones de gobierno y representación”.

Entre los cambios que se propusieron se abarcan reformas en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Penal, mediante 12 proyectos.

En síntesis, mediante esta reforma se trata de cubrir tres ámbitos del sistema político, siendo los siguientes:

- a) **el sistema de gobierno,**
- b) el sistema de partidos y
- c) el sistema electoral.

Ahora, estos tres ámbitos del sistema político son objeto de reforma, pero partiendo de cuatro grandes ejes de problemas, los cuales fueron muy bien identificados por la referida comisión, siendo los siguientes:

- a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos;
- b) De una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas;
- c) **de una democracia con problemas de gobernabilidad y de control político;** y
- d) De problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Como vemos, tanto en los ejes de problemas como el sistema de gobierno (y la relación que existen entre este con el parlamento), así como en los ejes de problemas una democracia con problemas de gobernabilidad y de control político;

Alrededor de esos cuatro ejes se plantean diversas iniciativas de solución, expresadas en los 12 proyectos de ley presentados por esta comisión.

A continuación, para mayor entendimiento, se reproduce el cuadro resumen de proyectos presentados por la citada comisión, el mismo que consta en el libro Hacia la Democracia del Bicentenario.

Tabla N° 1: Proyectos presentados por la CANRP

	Proyecto	Tipo de reforma
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal
4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional
9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal
11	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales	Reforma legal
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	Reforma constitucional

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

La propia comisión explica que de lo que se trata, en concreto, es “reformular en un país como el nuestro, donde las personas han tenido más incidencia que las instituciones. Es decir, se busca invertir esta relación, pues, para una democracia estable, se requiere que las instituciones tengan más incidencia que las personas”¹⁶.

De estos proyectos presentados, el Ejecutivo planteó cuestión de confianza sobre seis de ellos, para lograr su pronta aprobación “sin cambiar su esencia”, expresión cuestionada, dado que incidiría en el ámbito de competencias del Congreso de la República como órgano deliberativo y legislativo.

Los seis proyectos presentados sobre los que se solicitó cuestión de confianza para su aprobación, son los siguientes:

- 1) Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
- 2) Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
- 3) Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
- 4) Proyecto de ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
- 5) Proyecto de ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
- 6) Proyecto de ley que modifica el proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

El paquete de reformas se aprobó dentro del plazo establecido por el mismo Congreso al ampliar la legislatura parlamentaria hasta el 25 de julio.

Como observamos, para llegar hasta este punto de avance en nuestra tan ansiada reforma política hemos trajinado mucho, se han dedicado días, semanas y meses de trabajo, con Plenos Congressales que duraban hasta el amanecer, hemos vivido periodos de alta tensión y gresca entre poderes del Estado como el Ejecutivo y el Legislativo, y hasta pasamos un doloroso escenario de crisis política ante la disolución del Congreso e interregno¹⁷. Sin duda, lograr lo que hasta ahora se ha avanzado ha sido una tarea ardua

¹⁶ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario. Lima: KAS

¹⁷ Realizamos esta afirmación dado que, si bien la disolución se efectuó en el contexto de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, no menos cierto es que dicho hito fue solo “la

y difícil, que ha valido la pena; sin embargo, lo hasta ahora logrado aún resulta insuficiente en el proceso de reforma política, la misma que se encuentra incabada, siendo pilar fundamnetal para su consecución aprobar uno de los proyectos matrices que aborda directamente uno de los cuatro ejes de problemas sostenidos por la Comisión de Alto Nivel, y ese es el problema de la gobernabilidad (la relación de tensión entre Ejecutivo y Legislativo), siendo necesaria y urgente la reinstauración de nuestro sistema bicameral.

6. ¿Es necesario el retorno a la bicameralidad?

Para el desarrollo de esta sección nos basaremos en distintos argumentos que encontramos en la doctrina constitucional, con la finalidad de demostrar por qué la reinstauración del sistema bicameral es una verdadera necesidad. En este acápite presentaremos los beneficios, ventajas y mejoras que nos brindaría la reinstauración del sistema bicameral.

Para Vladimiro Naranjo Mesa, entre los argumentos de defensa para la implementación del modelo bicameral, tenemos:

- a) “Que es conveniente que haya dos cámaras legislativas para que sirvan, recíprocamente, de freno y contrapeso.
- b) Que en materia de formación de la ley no se trata de cantidad ni de rapidez, sino de calidad, y que por tanto el examen de los proyectos resulta más cuidadoso por parte de dos cámaras que de una sola.
- c) Que es necesario que exista una cámara de reflexión respecto de las decisiones de la otra.
- d) Que, en materia de costos para el erario público, por una parte, hay que asumir que el funcionamiento de un régimen democrático implica gastos elevados, que en todo caso son menores que los que absorbe un régimen dictatorial, sin control alguno, y que, por otra parte, no necesariamente una cámara resulta menos onerosa que dos, ya que aquella puede estar compuesta, si es verdaderamente democrática, por un número mayor de personas del que puedan llegar a integrar dos cámaras.
- e) Que si bien es cierto las dos cámaras tienen en principio atribuciones similares, sobre todo en materia legislativa, su existencia permite una cierta especialización de funciones, como cuando en procesos contra funcionarios de fuero constitucional se le atribuyen a una funciones de acusación y a la otra de juzgamiento, o cuando se le dan a la una atribuciones preferenciales en materia presupuestal y a la otra en materia de aprobación de tratados internacionales.

gota que derramo el vaso”, dado que la fricción y el uso de la cuestión de confianza venía ya desde los proyectos de reforma política presentados.

- f) Que la existencia de dos cámaras hace más difícil que un Gobierno de tendencia autoritaria pueda ejercer presión sobre ambas, y, en cambio, la de una sola cámara la hace más susceptible a los halagos o manipulaciones del Ejecutivo¹⁸.

Por su parte, el maestro Bernales Ballesteros analizando el funcionamiento del sistema unicameral adoptado por nuestro país en la vigente Constitución, señala que el retorno a la bicameralidad es una verdadera necesidad perentoria, es decir, inmediata antes de ahondar en el fracaso. Para mayor ilustración citaremos lo manifestado por el maestro Bernales, sosteniendo que:

“Desde el cierre inconstitucional y arbitrario del Senado el día del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, no he dejado de porfiar por su reapertura e insistir en que se debe devolver al país una de sus instituciones de mayor raigambre democrática e histórica. Ahora, su reapertura es una necesidad perentoria, habida cuenta del enorme fracaso de la experiencia del Congreso unicameral dispuesto por la Constitución de 1993. No soy, por principio, opuesto a un sistema unicameral, pero su buen funcionamiento depende de factores históricos, de la cultura política, estructura territorial, densidad poblacional, entre otros, que no se dan en el Perú. En concreto, no funciona, ni funcionará bien.

Mi posición no es teórica ni fruto de posturas político partidarias. Surge de la experiencia vivida y del análisis crítico aplicado a dos modelos de funcionamiento del Parlamento en el Perú. En 1980 fui elegido senador con el sistema de distrito nacional. Desde entonces, fui reelegido dos veces más y permanecí como senador hasta el golpe de 1992 (mi mandato acababa en 1995).¹⁹”

Por su parte, el reconocido académico Planas Silva, también se pronunció al respecto sobre la necesidad para instaurar una segunda cámara en el Congreso. Con el ánimo de mantener intacta sus ideas y no tergiversarlas, se citará a continuación lo expuesto por este autor. Así tenemos:

“¿Razones para una segunda Cámara? Para enumerarlas, se necesitaría un libro entero, aunque algo intentaremos a continuación. Pero sobretodo se verá, a lo largo de este modesto manual, las muy diversas combinaciones que supone la bicameralidad y que se encaminan, casi todas, a favorecer la "división del trabajo" al interior del parlamento. Tal argumentación, en realidad, no es muy novedosa, aunque obedece al desarrollo de los parlamentos europeos y a la necesidad de distribuir entre las Cámaras las recargadas funciones del parlamento, lo que promueve una inesperada especialización entre ellas. En cambio, una sola, es sinónimo de trabajo recargado, que no le permite legislar, cuando fiscaliza, ni

¹⁸ El bicameralismo. (2015). En R. Chanamé Orbe. Lecciones de derecho constitucional (pp. 87-89). Lima: Grupo Editorial Lex & Juris.

¹⁹ Bernales Ballesteros, E. (2014). El Senado y la institucionalidad democrática del Perú. (2014). En Ensayos sobre derecho y política (pp. 23-49). Lima: Asociación Civil Themis.

fiscalizar, cuando aprueba tratados. Ya en "El Federalista", Hamilton se encargó de exponer una serie de argumentos singulares a favor del Senado. La primera razón que justificaba la bicameralidad, según él, residía en el equilibrio que habría de lograrse si ambas Cámaras compartían funciones entre sí. Sus argumentos pueden resumirse en estas cuatro ventajas o potestades que le serían propias:

- a) Como un Consejo de Gobierno. Que es un mal inherente a los gobiernos republicanos, que quienes gobiernen olviden los deberes que tienen para los electores, traicionando la confianza en ellos depositada. Un Senado, como segunda rama distinta de la primera y participe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno;
- b) Firmeza frente al mayor número. La Cámara popular es una asamblea numerosa y si es una Cámara única, puede dejarse llevar por pasiones súbitas y violentas y dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. Para corregir este achaque se necesita frente a ella una Cámara menos numerosa, que posea gran firmeza y ejerza sus funciones con prestigio y mucha autoridad;
- c) Contrapeso frente a los intereses locales o particulares. Otro defecto que ha de corregir el Senado es la falta de contacto con los objetivos y principios generales de la legislación que puede tener una Cámara popular, cuyos representantes provienen en su mayor parte de actividades de carácter particular y han ejercido el cargo por un breve período, carentes de un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes y a los intereses generales del país;
- d) Visión permanente ante la mutabilidad. El cambio continuo de representantes, aunque fuesen siempre hombres experimentados, no resulta prudente, afecta la visión nacional de los problemas y finalmente el prestigio de la asamblea, porque quienes observan esos cambios ya no podrán adivinar sus consecuencias. Estos cambios pueden traer nuevas medidas, que no siempre mantengan la fijeza necesaria en los principios a seguir²⁰.

A esta lista de ilustres académicos a favor del modelo bicameral como sistema de funcionamiento del parlamento, se suma Miró Quesada Rada, quien, con sapiencia, sostiene que:

“Otro aspecto a favor de la bicameralidad es su utilidad para evitar que la aprobación de leyes y dictámenes sea hecha de forma precipitada. Por ejemplo, si la Cámara Baja (diputados) procediera a la ligera o pudiera actuar bajo presiones de partidos y grupos de interés, la Cámara Alta (senadores), considerada más reflexiva, tiene la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de este proceder. Tiene la opción de actuar con mayor serenidad, como sucede en muchos casos. Cuando se legisla es mejor la doble discusión, alejada de las pasiones.

²⁰ Bicameralidad y unicameralidad. (1997). En P. Planas Silva. Derecho parlamentario (pp. 73-98). Lima: Forenses.

Hay además una retroacción. Si una cámara controla a la otra, esta segunda también puede ejercer el control sobre la primera. Ello no significa que la Cámara Baja este conformada por un cúmulo de representantes irresponsables, solo quiere decir que en la función legislativa es mejor que el control se ejerza entre las instituciones de un mismo órgano.”²¹

Pero, el sistema bicameral no solo contribuye al equilibrio intraorgánico entre las cámaras, sino, también, contribuye a la eficiencia en el desempeño de la labor legislativa y, por ende, se obtienen leyes con mayor solidez y preparación. Es así que el mismo autor citado líneas arriba señala que:

“La bicameralidad ofrece una serie de ventajas, además del equilibrio intraorgánico mencionado. La doble discusión de los asuntos legislativos, ahí donde existen dos cámaras, es de suma utilidad para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada, porque si se produjera el caso de que la Cámara Baja actuara bajo presiones partidarias, por error, precipitación legislativa y pasiones políticas, la otra cámara llamada a la reflexión tiene la posibilidad de hacer ver la inconveniencia de este proceder. Actuaría con mayor serenidad y objetividad. En lo que se refiere a la función legislativa, es preferible que sean dos instituciones de un mismo órgano las que se encarguen de realizarla, garantizando la práctica de los principios de libertad y división de poderes, porque al actuar la Cámara Alta de contrapeso se asegura el equilibrio constitucional.”²²

El mismo autor rescata que el sistema bicameral ayudaría a solucionar los conflictos que puedan surgir entre una cámara y el Poder Ejecutivo, ya que la otra cámara actuaría como mediadora en el conflicto. Esto es importante de cara a los conflictos constitucionales que han enfrentado al Ejecutivo y al Legislativo, deviniendo en la disolución de este último. Al respecto, el autor señala:

“También en caso de que se produjera un conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra puede intervenir como mediadora. Históricamente, las democracias modernas son bicamerales y esto ha sucedido en el Perú, salvo excepciones que han dañado el equilibrio de poderes.

Además, cabe resaltar que al lado de la representación regional-departamental de la Cámara Baja, que se elige por distrito múltiple, es necesaria la representación nacional, electa por distrito único. Esto permite que ambas representaciones desempeñen funciones específicas en su proceder legislativo e incluso en la

²¹ Bicameralidad: alternativa democrática. (2010). En F. Miró Quesada Rada. Democracia representativa y democracia directa: las dos caras de la misma moneda (pp. 16-18). Lima: Empresa Editora El Comercio.

²² Ídem

modalidad de fiscalización. Igualmente, la Constitución les asigna responsabilidades concretas.”²³

El constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez señala otras ventajas del bicameralismo: como está dividido no puede tender a predominar sobre el Poder Ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre poderes. Agrega que en caso de producirse conflictos entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra puede servir de mediadora. Además, indica: la existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas²⁴.

Por su parte, Chanamé Orbe encuentra al sistema bicameral como un sistema de organización intermedia entre la unicameralidad adoptada, inicialmente, en la Constitución de 1823 y en la vigente Constitución, así como entre la tricameralidad contemplada en la Constitución de 1826²⁵.

José Luis Cea, por ejemplo, rescata como punto sustancial de justificación de existencia de ambas cámaras, el hecho que cada una tendría una naturaleza distinta, estima que las dos cámaras han de tener «un origen democrático diferente y cada cual ciertas atribuciones exclusivas». Una de ellas es el rol moderador que algunos asignan al Senado debido a que se trata de un cuerpo más pequeño, donde por lo general la edad de sus integrantes es mayor y suelen tener más experiencia en asuntos gubernativos²⁶.

Victor Andres García Belaunde se plantea una importante interrogante: ¿Por qué es mejor el sistema bicameral parlamentario? Al dar respuesta a esta interrogante señala lo siguiente:

“La figura de la bicameralidad se asocia al equilibrio de poder que debe existir entre el Ejecutivo y el Legislativo como forma de gobierno; puesto que la unicameralidad comúnmente está relacionada con la concentración de poder y el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, lo que en la práctica puede llevar a la degeneración del ejercicio del poder tanto por un gobierno autoritario (entendido como la concentración del poder) como en el paso de un gobierno totalitario (entendido como el ejercicio desmesurado y represivo del poder).

Restablecer la bicameralidad es un tema vinculado a la política de Estado, pues contribuye al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho. Un Congreso bicameral puede identificarse con el ejercicio de una mesurada actividad legislativa que sintetice la solución de los grandes problemas de la nación.

²³ Ídem

²⁴ Ídem

²⁵ La bicameralidad. (2015). En R. Chanamé Orbe. Lecciones de derecho constitucional (pp. 501). Lima: Grupo Editorial Lex & Juris.

²⁶ Bicameralismo y Senado. (2010). En C. Arce (Ed.), El Senado de Chile (1990-2010): elecciones, sesiones de instalación y biografías de senadores (pp. 23-30). Santiago de Chile: RIL Editores.

La bicameralidad ha demostrado a lo largo de la historia que es lo que más responde a nuestra costumbre histórica constitucional (puesto que una gran mayoría de nuestras Constituciones han recogido en su texto, la figura del bicameralismo parlamentario) y a nuestra democracia. Humberto La Roche manifiesta que si consideramos que la ley es algo que debe ser discutido profundamente y pasar a través de filtros legislativos, hay que concluir que el bicameralismo es el sistema más conveniente. Por su parte, Biscaretti di Ruffia señala que la existencia de dos Cámaras garantiza que el trabajo parlamentario se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas.

En ese sentido, el recordado Pedro Planas manifiesta en su obra Derecho Parlamentario, una postura a favor del bicameralismo tomando como ejemplo a Estados Unidos. En primer lugar, los cincuenta Estados (a excepción de Nebraska) conservan la estructura bicameral y ello se repite a nivel federal (Cámara de Representantes y Cámara de Senadores). Bajo esta misma premisa, recuerda que cuando Estados Unidos aplicó un régimen unicameral, significó un rotundo fracaso; y lo hace con referencia a la primera Constitución de Estados Unidos, cuando las ex colonias intentaron organizar en torno a su Congreso (Continental) la representación de los delegados de la Confederación. Así lo determinaban los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua (1776-1789), su primer y fallido texto constitucional común. Caso similar ocurrió en Francia con dos fallidas experiencias unicamerales²⁷.

Hoy en día se necesita una representación que tenga visión nacional, de Estado y no solo una visión regional, localista, que es la que se viene generando con el sistema unicameral actual, resulta fundamental que esa visión limitada, circunscrita a la problemática local, se complemente con una visión macro que puede generarse a través de la Cámara del Senado.

La función de la Cámara de Diputados debe ser política y fiscalizadora mientras que se reserva al Senado la aprobación de determinadas materias que tienen que ver con el aspecto general y más amplio del país, así como la ratificación de nombramientos de determinados funcionarios del más alto nivel, además de velar por las políticas de Estado con visión nacional en temas vinculados a defensa nacional y relaciones exteriores en función de los informes y propuestas que el Ejecutivo anualmente debe presentar.²⁷

Finalmente, otro de los argumentos a favor de la bicameralidad que convierten la implementación de este sistema en una verdadera necesidad, es el hecho que no se condice con la cantidad de habitantes que tiene nuestro país, resultando que solo contamos con 130 congresistas para un país con más de 32 millones de peruanos. Esta crítica la hicimos notar al abarcar la sección derecho comparado, en el cual observamos que países vecinos con una cantidad de habitantes igual o mayor a nuestro país han implementado necesariamente el sistema bicameral. La Comisión de Alto Nivel pone en relieve esta comparación al afirmar que:

²⁷ García Belaunde, V.A. (2014). El retorno al sistema bicameral. (2014). En Ensayos sobre derecho y política (pp. 155-162). Lima: Asociación Civil Themis.

“Un aspecto que vale la pena resaltar es la relación que existe entre el número de congresistas y la cantidad de habitantes por país. En nuestro caso, contamos con 130 congresistas y una población de alrededor de 30 millones de habitantes. El ratio entre el número de representantes y el de congresistas en el Perú es bastante bajo en comparación con lo que sucede en otros países de América Latina. Así, por ejemplo, Brasil cuenta con una población de 207.7 millones de habitantes, y tiene 594 congresistas, 513 diputados y 81 senadores; Argentina con una población de 43.85 millones de habitantes y 329 congresistas, 257 diputados y 72 senadores; Bolivia que posee una población de alrededor de un tercio de la nuestra, 10.89 millones de habitantes, cuenta con 166 congresistas, 130 diputados y 36 senadores, y Chile que posee una población de alrededor de la mitad de la nuestra, 17.91 millones de habitantes, cuenta con 158 congresistas, 120 diputados y 38 senadores.”²⁸

7. Matando el mito: bicameralismo sistema más costoso

¿Cuántas veces hemos escuchado que un Congreso bicameral sería mucho más costoso que el actual? Y es que la crítica desde un punto de vista economicista siempre se presenta cuando se suscitan los debates respecto a la reinstauración del sistema bicameral. Parece que no hay quien pierda con este argumento dado que al darse un aumento en el número de miembros del parlamento resulta evidente que deba incrementar el gasto por pago, por ejemplo, de remuneraciones o personal, pero ¿Realmente un parlamento bicameral siempre será más costoso que uno unicameral?

Primero, debemos empezar dando una respuesta desde un punto de vista histórico, dado que los hechos nos han demostrado que nuestro parlamento bicameral que regulaba la Constitución de 1979 era menos costoso que el parlamento que instauró el entonces presidente Fujimori tanto en los sueldos como en gastos propios de la función representativa. La solución, para el ahorro, radica en un presupuesto equilibrado, racionalmente justificado, tanto en los gastos como en los ingresos y no en la composición de un Congreso²⁹. Respecto al tema de los sueldos es importante precisar que, una reforma que con urgencia debe aplicarse, también, es aquella referida al sinceramiento de los sueldos o remuneraciones en el sector público, tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y en toda entidad pública, debiendo ser homogéneos los sueldos del servidor civil.

En el siguiente gráfico podemos observar como es que nuestro parlamento bicameral era menos costoso que el parlamento unicameral vigente, por lo tanto, el problema no es

²⁸ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). HACIA LA DEMOCRACIA DEL BICENTENARIO. Lima: KAS

²⁹ Bicameralidad: alternativa democrática. (2010). En F. Miró Quesada Rada. Democracia representativa y democracia directa: las dos caras de la misma moneda (pp. 16-18). Lima: Empresa Editora El Comercio.

propiamente por el numero de miembros del mismo, sino, principalmente, es un problema de administración y sinceramiento de sueldos en el sector público.



Además, si consideramos las grandes ventajas que trae consigo un parlamento bicameral, estamos seguros que el gasto público en el que esta incurra no será en vano, por el contrario, habría una mejor utilización de los recursos a diferencia de un parlamento unicameral, ya que el gasto iría directamente a una mejora del desempeño de las funciones parlamentarias.

Es decir, un parlamento bicameral al desempeñar mejor sus funciones traería consigo un mejor uso del gasto público. Por ejemplo:

- Al mejorar la calidad de las leyes, se evitarán la presentación de múltiples demandas de inconstitucionalidad por parte de órganos públicos, como el Ejecutivo, incurriendo en los gastos propios de un proceso.
- Al mejorar la función de fiscalización, el Congreso podrá evitar que se haga un mal uso, administración o destino de los fondos públicos.
- En un parlamento bicameral se evitará los conflictos que se puedan suscitar entre el Ejecutivo con una de las cámaras, dado que la otra cámara actuaría como un mediador ante eventuales conflictos, brindando un mayor equilibrio entre los

órganos del Estado. Pero esto tendría enorme repercusión directa en el gasto público.

Veamos, el referéndum producto del desencuentro y desentendimiento entre el Ejecutivo y Legislativo le habría costado al Estado más de 69 millones de soles. Por otro lado, la disolución del Congreso, trajo consigo las elecciones complementarias de congresistas que le habría costado al Estado Peruano más de 142 millones de soles, según la transferencia efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas a favor de los organismos electorales³⁰. Solo estos dos hitos, citados de ejemplo constituyen cerca de la mitad del total del presupuesto del Congreso en el 2019, el cual habría ascendido a 477 millones³¹.

Ahora, si de gasto público tratamos el Congreso no es precisamente el órgano que mas gasto detenta. Conforme el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2021, al Congreso de la República se le habría asignado un gasto ascendente a S/615 millones para el próximo año, cifra que representa el 0.3% del total de recursos públicos, los cuales ascienden a S/183 mil millones de soles. Es decir, el Congreso no representa si quiera el 1% ni el 0.5% del Presupuesto Público.

Finalmente, el reconocido abogado Borea Odría señala que el argumento del mayor costo de un parlamento bicameral suele ser usado en dictaduras para descartar su implementación. Es así que sostiene:

“El otro argumento que se ha utilizado en las dictaduras para reducir a una sola Cámara al Poder Legislativo, es el de carácter económico. Se ha dicho que el bicameralismo obliga a la Nación a un gasto innecesario, que se trata de una duplicación de procedimientos y consecuentemente de recursos. De esta forma se ha movilizó a las poblaciones para rechazar la idea bicameral.”³²

El mismo autor sostiene que no se han explicado bien las bondades de un sistema bicameral, razón por la cual se crea la falsa percepción de mayor gasto. Además, precisa que los modelos unicamerales son utilizados por estas dictaduras. Al respecto, Borea señala que:

“No se le explica a la misma los beneficios de este sistema y los abusos y desequilibrios que se pueden evitar si hay una segunda mirada de los temas especialmente complicados. De hecho, cuando las dictaduras modernas han jugado al Poder Legislativo eliminando la cámara de reflexión, han utilizado este cuerpo unicameral como pantalla, como ha sucedido en el Perú reciente, elevando en mu-

³⁰ Fuente: <https://andina.pe/agencia/noticia-transfieren-mas-s-142-millones-para-elecciones-parlamentarias-2020-769491.aspx>

³¹ Fuente: <https://rpp.pe/economia/economia/presupuesto-2021-cuanto-dinero-recibiria-el-congreso-el-proximo-ano-noticia-1289709>

³² El debate sobre el bicameralismo. (2007). En A. Borea Odría. El sistema democrático constitucional peruano en la era de la globalización y los derechos humanos (pp. 146-184). Lima: Gaceta Jurídica.

cho los estipendios de los que concurren a esos cónclaves, pero, sobre todo, removiendo cualquier barrera existente real que se hubiera puesto contra la corrupción. De hecho, en términos monetarios, un control efectivo del Parlamento, aunque resulte aparentemente más costoso, dificulta severamente, al poner bajo un escrutinio calificado, la comisión de delitos económicos de quienes se hallan en el poder.”³³

8. Nuestra propuesta

En esta sección explicaremos a detalle las modificaciones, incorporaciones y supresiones que contiene nuestra propuesta legislativa que apunta a reinstaurar el sistema bicameral como estructura del parlamento con el fin de mejorar su desempeño en el cumplimiento de las funciones parlamentarias, tanto de representación, legislativa, control político, fiscalización y otras,

A continuación detallaremos los cambios efectuados sobre determinadas instituciones³⁴.

MODIFICACIONES DE FORMA

➤ Respecto a los tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso, **con el voto de la mitad más uno del número legal en cada una las cámaras**. También deben ser aprobados por el Congreso 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.

Tratados ejecutivos se debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores**.

La denuncia se tramita dependiendo del tipo de tratado.

➤ Respecto a la iniciativa de gasto de congresistas y tratamiento tributario

El tratamiento tributario especial requiere ser aprobada por dos tercios del **número legal de los miembros de cada cámara**.

➤ Respecto al Presupuesto Público

El Proyecto de Presupuesto es estudiado y dictaminado por una comisión bicameral integrada por igual número de diputados y senadores, y votado por el Congreso.

³³ Ídem

³⁴ Debemos precisar que, hemos dividido las modificaciones efectuadas en aquellas de forma, donde se reducen a efectuar precisiones o cambio de denominaciones por la cámara parlamentaria correspondiente y otras modificaciones de fondo o sustanciales, en las que se regula directamente sobre el Congreso de la República tanto en su estructura como funcionamiento. Además, se hace uso de las negritas para resaltar las partes materia de modificación.

➤ **Respecto a la Cuenta General de la República**

Es examinada y dictaminada por la **comisión bicameral** hasta el 15 de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el 30 de octubre.

➤ **Respecto a la Contraloría General de la República**

El Contralor General es designado por la **Cámara de Senadores**, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros**. Puede ser removido por **dicha cámara** por falta grave, **por igual número de votos**.

➤ **Respecto al Banco Central de Reservas**

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.

La Cámara de Senadores puede removerlos por falta grave con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros.

➤ **Respecto a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones**

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 **con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros**.

MODIFICACIONES DE FONDO

➤ **Respecto al Congreso de la República**

Es Bicameral. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a la **Cámara de Senadores** o a la **Cámara de Diputados**.

Los Presidentes de las Cámaras alternan, por periodo anual de sesiones, en la presidencia del Congreso. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.

➤ **Requisitos para ser congresista**

Requisitos para ser senador: **Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio, tener como mínimo treinta y cinco (35) años, y contar con experiencia laboral en el sector público acreditada, como mínimo por 5 años.**

Requisitos para ser diputado: **se requiere ser peruano de nacimiento, gozar de derecho de sufragio y tener veinticinco (25) años**

➤ **Respecto a la Incompatibilidad del mandato congresal**

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, **previa**

autorización de su respectiva cámara, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

⇒ **Respecto a la Inmunidad**

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 su respectiva cámara** 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.

⇒ **Respecto al Reglamento del Congreso**

El Congreso, **así como cada una de sus cámaras**, elaboran y aprueban sus propios Reglamentos.

⇒ **Respecto a las sanciones parlamentarias**

Las sanciones disciplinarias que impone **cada Cámara** a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

⇒ **Respecto a las Comisiones investigadoras**

La Cámara de Diputados puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no **necesariamente** obligan a los órganos jurisdiccionales.

⇒ **Respecto a la infracción constitucional**

Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante la Cámara de Senadores. **La acusación, por infracción** de la Constitución o **por la comisión de delito en ejercicio de la función, se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.**

Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como 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.

⇒ **Respecto a la Comisión Permanente**

Funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. El reglamento del Congreso determina el número de sus miembros, con criterios de pluralidad y proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los presidentes de cada cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.

➤ **Respecto a la delegación de facultades**

Son atribuciones del Congreso: 7. Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.

➤ **Respecto a los proyectos de ley**

Tienen derecho de iniciativa, en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los Senadores y los Diputados.

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado **por cada cámara. Deben contar con dictamen de la respectiva comisión**

Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados son revisados por la Cámara de Senadores. Cuando la Cámara de Senadores desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, esta puede insistir en su propuesta inicial; para ello, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara de Senadores, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere los dos tercios de votos del número legal de sus miembros, en cuyo caso, se tiene por no aprobada. Si no se obtiene dicha votación, se tiene por aprobada la propuesta de la Cámara de Diputados.

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 **la Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días.

➤ **Respecto a la vacancia**

La Presidencia de la República vaca por:

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por **no menos de los dos tercios del número legal de miembros de cada Cámara.**

4. Salir del territorio nacional sin permiso de la **Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado.

➤ **Respecto a la suspensión**

El ejercicio de la presidencia se suspende por 1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada **con el voto de más de la mitad del número legal de cada Cámara.**

➤ **Respecto a la acusación del Presidente**

Puede ser acusado por disolver la Cámara de Diputados.

➤ **Respecto a los Decretos de Urgencia**

Con cargo de dar cuenta a la Cámara de Diputados, para su revisión.

➤ **Respecto a la Cuestión de confianza**

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a las Cámaras, reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

⇒ **Respecto a la interpelación**

La realiza la cámara de diputados. Debe ser presentada por no menos de quince por ciento del número legal de **Diputados**. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles **en dicha Cámara**; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. **La Cámara de Diputados** señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación.

⇒ **Respecto a la censura y cuestión de confianza**

Las realiza la cámara de diputados. **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.

⇒ **Respecto a la disolución del Congreso**

Solo puede ser disuelta la cámara de diputados. No puede disolverse **la Cámara de Diputados** en el último año de su mandato **ni bajo un estado de sitio**. **Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones **la Cámara de Senadores**, la cual no puede ser disuelta.

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, **reconforma la Comisión Permanente**, y completa el periodo constitucional de **la Cámara de Diputados disuelta**.

⇒ **Respecto al Interregno**

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a **la Cámara de Senadores**.

MODIFICACIONES DE FORMA

⇒ **Respecto a los estados de excepción**

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.

⇒ **Respecto al Ministerio Público**

Les corresponde Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a **la Cámara de Diputados**, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

⇒ **Respecto a la elección del Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo es elegido y removido, **por falta grave prevista en su ley orgánica**, por el Congreso con el voto de los dos tercios **del número legal de los miembros de cada cámara**. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.

⇒ **Respecto a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional**

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

⇒ **Respecto a la Reforma constitucional**

La iniciativa corresponde a los Senadores y Diputados, entre otros.

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

INCORPORACIONES

⇒ **Atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores**

- a. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
- b. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.
- c. Pronunciarse, en última instancia, sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

⇒ **Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:**

- a. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- b. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- c. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.

ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE SENADORES

La elección extraordinaria de senadores para la implementación del sistema bicameral objeto de la presente reforma constitucional, se realiza junto a las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022. Para estos fines, excepcionalmente, el sistema bicameral tendrá una duración de tres años, contados desde el 01 de enero del 2023, fecha en la que se instala la cámara de senadores, hasta el 26 de julio del 2026.

A partir de las Elecciones Generales del año 2026, se aplica de manera plena y ordinaria la presente reforma constitucional.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta legislativa no irroga gasto adicional al Estado, por cuanto su objeto es reinstaurar la bicameralidad como estructura del Congreso de la República, así como realizar la adecuación normativa correspondiente, teniendo como finalidad mejorar el funcionamiento de este importante poder del Estado, brindar equilibrio y entendimiento en su relación con los demás poderes y órganos estatales (contribuyendo a la gobernabilidad del país), y, en general, pretendemos contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

Respecto a las bondades de la implementación de un sistema bicameral resulta importante remitirse a la sección “necesidad de la propuesta” donde explicamos a detalle el por qué debe reinstaurarse este sistema en nuestro país. En líneas generales podríamos afirmar que la bicameralidad permite un mejor desarrollo o desenvolvimiento de las funciones parlamentarias, como la de representación, legislativa, fiscalización, control político y otras funciones. A su vez, al tratarse de un Congreso con mayor experiencia y estabilidad se tiene una mejor relación con los poderes y órganos del Estado, coadyuvando a la gobernabilidad.

Respecto a los costos, sobre todo de índole económica, que se le suele acuñar a este sistema bicameral, resulta importante remitirse a la sección “7. Matando el mito: bicameralismo sistema más costoso”, en el cual analizamos a detalle las razones por las que este sistema no es necesariamente más costoso al sistema unicameral. En líneas generales podemos señalar que, nuestro parlamento anterior que adoptó el sistema bicameral era menos costoso que el actual parlamento de sistema unicameral, por lo que, en realidad, todo depende de una buena administración de recursos y, también, de sincerar las remuneraciones en el sector público en general.

En el siguiente cuadro sintetizaremos los costos y beneficios por sujetos y/o sectores, de la siguiente manera:

CUADRO COSTO – BENEFICIO DE LA PROPUESTA			
N°	SUJETO / SECTOR	BENEFICIO	COSTO
1	Congreso de la República	Mejora en el desempeño de sus funciones de representación, legislativa, fiscalización, control político y demás.	Consideramos que, si bien podría presentarse un incremento presupuestal, este sería ínfimo con una buena administración de recursos. Además, este sería plenamente justificable ante las bondades del sistema. Por último, en el fondo en vez de gastar estaríamos ahorrando

			en gasto público.
2	Gobierno	Mejoraría la gobernabilidad al existir mejor entendimiento con un Congreso con mayor madurez y equilibrio interno.	No asumen costos.
3	Entidades Públicas	Al igual que el Gobierno, mejoraría la relación que pudiese darse entre estos órganos del Estado con el Congreso de la República.	No asumen costos.
4	Sistema democrático	Al mejorar el sistema de gobierno y parlamentario, también mejorará nuestro sistema democrático, permitiendo que nuestro país funcione en plena garantía y respeto de las libertades y derechos humanos.	No se asumen costos.
5	Estado	El Estado recuperará la confianza del ciudadano, dado que al permitir una mejor relación entre Poderes del Estado y, en general, con entidades públicas, evitará periodos de crisis política	No asume mayores costos.
6	Sociedad	La sociedad será directamente las más beneficiada, ya que el mejor funcionamiento del Estado y sus órganos públicos están avocados a brindar mejorar al ciudadano. Además, el Congreso al mejorar en el ejercicio de sus funciones repercutirá directamente en las personas, dado que los congresistas representan a la nación.	No asumen mayores costos.

En base a lo expuesto, y, en plena concordancia con los costos y beneficios que se obtendrían, podemos concluir que nuestro proyecto de ley es perfectamente viable y que

no genera impactos negativos al Estado o al erario público, por el contrario, los beneficios obtenidos con su aprobación abarcan a diferentes sujetos y sectores de nuestra sociedad.

EFFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley no representa contravención a la Constitución Política de 1993 o a las normas del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, garantiza su protección mediante la existencia de una cámara de senadores que se identifica por ser reflexiva y garante del pleno respeto a nuestra Constitución.

Nuestra propuesta tiene por objeto reformar la constitución, reinstaurando la bicameralidad como estructura del Congreso de la República, así como realizar la adecuación normativa correspondiente.

Las modificaciones que se efectúan son las siguientes: artículos 2, 56, 57, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 108, 113, 114, 117, numeral 9 del artículo 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, inciso 2 del artículo 139, inciso 7 del 157, 159, 161, 162, 191, 201, 203 y 206 de la Constitución Política.

Además, se incorporan los artículos 102-A y 102-B en la Constitución Política de 1993. Así como dos disposiciones complementarias finales.

La finalidad de nuestra propuesta es mejorar el funcionamiento del Congreso y contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema democrático, así como continuar con la reforma política emprendida.

RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado I: Democracia y Estado de Derecho, en su objetivo N°1 “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho”, lo siguiente:

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

Con este objetivo el Estado: **(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios** de independencia, pluralismo, **equilibrio de poderes y demás** que lo integran; **(b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado;** **(c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes;** y **(d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.”**

También, guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, en su objetivo N°24 “Afirmación de un Estado eficiente y transparente”, lo siguiente:

“Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: **(a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de tramites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población;** **(b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal;** **(c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno;** **(d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno;** **(e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas;** **(f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles;** **(g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos;** y **(h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.”**

Por último, también, guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, el cual establece en su Política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, en su objetivo N°28 “Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial”, lo siguiente:

“Nos comprometemos a garantizar el acceso universal a la justicia, la promoción de la justicia de paz y la autonomía, independencia y el presupuesto del Poder Judicial así como regular la complementariedad entre este y la justicia comunal. Asimismo, nos comprometemos a adoptar políticas que garanticen el goce y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre la materia.

*Con este objetivo el Estado: (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquella; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; (f) **adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación;** (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales.”*

Podemos observar que, nuestro proyecto de ley guarda estrecha relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.