

Proyecto de Ley N° 3185/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 167 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de 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.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY

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



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

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú a fin de establecer la bicameralidad en el Congreso de la República para fomentar la igualdad de participación política de mujeres y hombres, y de propiciar una mejor representación regional.

Artículo 2°.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Modifícanse los artículos 56, 57, 77, 80, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 102-A, 102-B, 104, 105, 106, 108, 113, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 145, 157, 159, 160, 161, 162, 178, 201 y 206 de la Constitución Política, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

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

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

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



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

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

(...)”

“**Artículo 80.-** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante la **Cámara de Senadores**, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del

año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

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

“**Artículo 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 alguno. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus 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.**”

“**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.**

La Presidencia del Congreso será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en cada año del periodo parlamentario, que comprende dos (2) legislaturas.

El territorio de la República se divide en macrodistritos electorales para la elección de Senadores y en microdistritos electorales para la elección de Diputados, de acuerdo a Ley.

La Cámara de Senadores está compuesta por treinta (30) senadores. Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco (35) años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez (10) años de experiencia laboral o haber sido elegido diputado.

La Cámara de Diputados está compuesta por cien (100) diputados, elegidos dos (2) por cada microdistrito electoral. Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco (25) años y gozar del derecho de sufragio



Los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (05) años. Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Su elección será simultánea a la elección presidencial.

Para la elección de senadores será por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial y para la elección de diputados será por lista cerrada con voto preferencial.

“**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. **Los congresistas deben declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, bajo responsabilidad, conforme a ley.**

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

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°.-** Cada **Cámara** elabora y aprueba su **Reglamento**, que tiene fuerza de ley. En aplicación de los principios de pluralidad y proporcionalidad, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones. Asimismo, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios.”

“**Artículo 96°.-** Cualquier **Congresista** puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios **para su labor parlamentaria**.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento **de cada Cámara**. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.”

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

“**Artículo 99°.-** Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante la **Cámara de Senadores**: al Presidente de la República; a los **Congresistas**; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los **jueces** de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos, al Defensor del Pueblo; al Contralor General de la República; a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones; al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y a los Gobernadores Regionales 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 constitucional y 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 queda en suspenso en el ejercicio de su función y 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 meritúa formalizar investigación o formular acusación directa ante la Corte Suprema en el plazo de cinco (05) 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 no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.”

**“Artículo 101°.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se compone de diez (10) senadores y veinte (20) diputados elegidos por sus respectivas Cámaras, bajo un criterio de 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.
(...)”**



“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. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.”

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

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

5. **Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados**
6. **Aprobar la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.**
7. **Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución.**
8. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”**

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

1. **Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.**
2. **Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.**
3. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
4. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”**

“**Artículo 104°.- La Cámara de Diputados puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas por parte de la Cámara de Diputados 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 a la **Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

M. Larrea S.

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

Los proyectos de ley 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 podrá 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 igualmente los dos tercios de votos, en cuyo caso, se tendrá 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 leyes orgánicas se tramitan como cualquier 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, el Presidente del Congreso la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de los miembros de cada Cámara.”

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

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

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

- (...)
12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, **con cargo a dar cuenta a la Cámara de Senadores.**
- (...)
19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo **a dar cuenta a la Cámara de Senadores**. 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 la **Cámara de Diputados**, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
(...)”

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

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

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



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

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

“**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 éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. En ningún caso, podrá disolver la **Cámara de Senadores**.

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. La **Cámara de Diputados** extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara disuelta.

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

No existen 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 de Ministros haya expuesto ante el Congreso 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, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional de la **Cámara de Diputados** disuelta.”



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

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 las Cámaras de Diputados** cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.
(...)”

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

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

“**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público:

(...)

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

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

“**Artículo 161°.-**

(...)

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

(...)

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 Senadores** una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

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

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

(...)

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

“**Artículo 201°.-**

(...)

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 **la Cámara de Senadores** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser



elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.”

“**Artículo 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.

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE
ASESORIA JURÍDICA
M. Larrea S. (...)

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre el debate en torno a la estructura del Parlamento: unicameralidad y bicameralidad en el Perú

En el último discurso de 28 de julio de 2018 del Presidente Martín Vizcarra, se manifestó que:

“Siendo coherentes con una política de eficiencia y tomando en cuenta que se abrirá un proceso de Referéndum para la Reforma Judicial, es importante que todos los peruanos se expresen sobre otros tres temas fundamentales para emprender la tan reclamada reforma política. Además de la reforma del CNM, consultaremos, en esa misma oportunidad, a la ciudadanía si está de acuerdo o no con:

(...)

3. La Bicameralidad; que invoca a la reinstauración de dos Cámaras parlamentarias que desempeñan funciones políticas y legislativas. Sin que ello signifique el incremento del número actual de legisladores.

Con este propósito, convoco al Congreso de la República, así como a las instituciones del Sistema de Justicia, en suma, al Estado en pleno; a escuchar y respetar la voluntad popular materializada en las consultas propuestas, desde el ejecutivo nos comprometemos a respetar responsablemente la voluntad popular y a garantizar por todos los medios constitucionales que ésta se cumpla.”



M. Larrea S.

Históricamente, las Constituciones peruanas han establecido predominantemente un sistema parlamentario de corte bicameral. Así, este diseño fue establecido en las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979 —las Constituciones de mayor vigencia en nuestra historia constitucional— con lo cual se puede afirmar que el orden constitucional del país ha tenido un sistema tradicionalmente bicameral¹. Por tanto, en el derrotero constitucional peruano se puede evidenciar que, por regla general, se ha mantenido el sistema bicameral y más bien el sistema unicameral representa la excepción.

No es la primera vez en el Perú que se encuentra vigente un sistema parlamentario de este tipo²; sin embargo, más allá de la elección por parte del Poder Constituyente respecto al bicameralismo o el unicameralismo este ha sido un debate constante y de suma actualidad en un país como el nuestro.

El sector que defiende los sistemas bicamerales en democracias constitucionales como la peruana sostienen que estos tienen la ventaja de aprobar leyes de mejor calidad, ya que la Cámara de Senadores actúa como revisora de la Cámara de Diputados³. Asimismo, se argumenta en esta misma línea que: (i) esta reforma no supone un aumento significativo del presupuesto del Parlamento, (ii) se presenta un Parlamento más representativo

¹ Ver, Salcedo Cuadros, Carlo Magno. ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano. En: *Revista Jus Doctrina & Práctica* 7. Lima: Grijley, 2007. p. 272

² Sobre el particular se puede observar el caso de las Constituciones del Perú de los años 1823 y 1867.

³ FERRERO COSTA, Raúl. "Bicameralidad". En: *La gubernalidad*. Lima: Grijley. 2003. p. 187.

(representación territorial y poblacional), (iii) se asegura un porcentaje de representantes parlamentarios de calidad, (iv) se procura mayor control político⁴, entre otros⁵.

Estos argumentos no solo se encuentran en un ámbito doctrinario, sino también resulta importante destacar la existencia de reiteradas iniciativas legislativas con el ánimo de reformar la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo hacia un sistema bicameral. Entre ellas, resalta el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, que, en cumplimiento de la Ley N° 27600, presentó un documento conjunto proyectando una reforma integral de la Constitución de 1993, para lo cual contó con un amplio grupo de especialistas en la materia, bajo la Presidencia de Henry Pease⁶.

Entre los aspectos centrales que planteó el dictamen del 2002, se encuentra la propuesta de bicameralidad, en el siguiente sentido:

“La experiencia reciente de un Congreso unicameral, como el denominado Congreso Constituyente Democrático, que permitió la aprobación de las denominadas «leyes sorpresa» y en muchos casos limitó o impidió un debate reflexivo de las leyes, ha fortalecido la propuesta de un Congreso compuesto por dos Cámaras, pero con especialización de funciones en cada una de ellas. Por un lado el Senado asumiría funciones de especialización legislativa, la ratificación de altos funcionarios, así como la evaluación anual de importantes políticas de Estado; mientras que la Cámara de Diputados tendría funciones de control político (...)”⁷.

Igualmente, es importante citar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 094-2006-CR, N° 589/2006-CR y N° 784/2006-CR, que propuso reinstaurar el sistema bicameral en el Congreso de la República⁸. Dicha propuesta incluyó un amplio estudio de las bases históricas de la Constitución peruana, así como información de Derecho Comparado que, entre otros aspectos, permite dar una revisión integral al Poder Legislativo y concluir con

⁴ Al respecto se puede ver las posiciones contrapuestas en un resumen del debate unicameralidad-bicameralidad elaborado por el Centro de Investigación Parlamentaria. Para mayor detalle: <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/BicameralidadyUnicameralidad.pdf>

⁵ Por ejemplo, Roger Cáceres Velásquez, quien conformó el Congreso Constituyente Democrático, argumentó a favor tomando en consideración lo siguiente: “los países que tienen las democracias más desarrolladas del mundo —los Estados Unidos e Inglaterra—, son bicamerales; en la mayoría de los otros países de Europa y de América también hay bicameralidad”.

⁶ El dictamen de la Comisión tuvo además como base varios proyectos de reforma constitucional previos. El Grupo de Trabajo presidido por Henry Pease contó a su vez con varios subgrupos de trabajo dado la magnitud de la propuesta.

⁷ “Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, en cumplimiento de la Ley N° 27600”. Reproducido por *Pensamiento Constitucional Año X, N° 10*. Lima: PUCP. pp. 538 y 539.

⁸ Para mayor información resulta pertinente revisar el siguiente dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento realizado el año 2007. Sobre el particular consultar en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E464ECB459E297A00525771A006239A9/\\$FILE/1_Dictamen_Proyecto_Ley_Nums.1802,94,589,784_1064.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E464ECB459E297A00525771A006239A9/$FILE/1_Dictamen_Proyecto_Ley_Nums.1802,94,589,784_1064.pdf)



una propuesta similar a la ya expuesta: la sustitución del sistema unicameral por uno de corte bicameral.

De esta forma, es posible apreciar que, de modo sostenido y constante en el tiempo, diversos estudios y propuestas han tenido como objetivo implementar una reforma constitucional referida a la necesidad de restablecer el sistema bicameral. Por ello, es importante tomar en cuenta dichos argumentos a favor de la bicameralidad.

Si se realiza un balance de la unicameralidad, se debe señalar que hay un sector doctrinario y político que defiende la permanencia del sistema unicameral en la estructura del Parlamento. Los argumentos que defienden esta posición se basan en los siguientes puntos:

- a) La complejidad y lentitud en la producción legislativa al existir dos cámaras, donde el Senado volvía a deliberar sobre un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados y buscar el acuerdo de las dos cámaras, haciendo muy lento y engorroso el proceso legislativo. Siendo que en un Estado moderno se requería que el Congreso fuera expeditivo en la aprobación de las leyes.
- b) La conflictividad entre las cámaras de Diputados y Senadores era permanente, generándose entrampamientos en la producción legislativa o entrando en concesiones que podían producir leyes con disposiciones no muy coherentes debido a las concesiones, cuando el Congreso debía expresar leyes unitarias y coherentes.
- c) El sistema bicameral aumentaba los gastos corrientes dado el número de congresistas, asesores y empleados; así como, incrementaba los gastos de papelería, energía, agua, teléfono entre otros.



Sin embargo, veinticinco (25) años después de la entrada en vigencia del sistema unicameral, establecido en la Constitución de 1993, se puede señalar que este modelo de organización parlamentaria debe repensarse, tal como se refleja en los bajos índices de aceptación ciudadana del Congreso de la República, según la opinión pública⁹.

La crisis de legitimidad del Congreso se caracteriza tanto por el grave deterioro de las funciones de legislación, fiscalización y representación que cumple el Congreso unicameral, como por la baja calidad de la mayoría de la representación nacional. En esa medida, el modelo unicameral ha facilitado una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso en un exceso en el ejercicio del poder, si el partido de la mayoría en el Congreso ha sido el mismo que el del Presidente de la República, o si la mayoría parlamentaria ha sido opuesta al Poder Ejecutivo. En ambos supuestos, el unicameralismo no ha sido la mejor garantía para afirmar el equilibrio y, sobre todo, el control entre los poderes.

En consecuencia, por lo general, se puede señalar que el modelo parlamentario del unicameralismo no ha resultado el más adecuado para nuestra realidad política, por los siguientes argumentos:

- a) Resquebraja el equilibrio de poderes del Estado, que constituye un principio fundamental del modelo democrático; según el cual, si bien el poder del Parlamento

⁹ Ver "Aprobación del Congreso bajó de 21% a 14%, según Ipsos". En: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/aprobacion-congreso-bajo-21-14-segun-ipsos-n313663>.

emana del pueblo, este debe ser ejercido respetando la separación de poderes, según el artículo 43 de la Constitución.

- b) Genera inseguridad jurídica, por cuanto no ha sido infrecuente que, en la dación de importantes leyes, la mayoría parlamentaria las aprueba rápidamente precipitando el procedimiento regular; esto es, que las emite sin dictamen de las comisiones ordinarias, y/o, con las excepciones de someterlas a una segunda votación.
- c) Quiebra el constitucionalismo histórico de nuestro modelo de organización parlamentaria republicana, de contar con una segunda Cámara de Senadores de representación de intereses generales del Estado y de reflexión en la expedición de las leyes.

En consecuencia, por razones democráticas, de seguridad jurídica e históricas, existe un consenso en el ámbito de la doctrina constitucional para entender que el bicameralismo constituye un sistema más adecuado que el unicameral, dado que, en última instancia, la composición de las cámaras y la calidad de los representantes constituye un elemento central, para buscar consensos en el quehacer parlamentario y moderar el poder absoluto que es proclive a establecerse en un modelo unicameral¹⁰.

Por ello, el proyecto de ley de reforma constitucional que plantea reincorporar la bicameralidad tiende a fortalecer la democracia constitucional, al ajustar nuestro sistema parlamentario conforme al principio de equilibrio de poderes. Se procura mejorar el funcionamiento de las labores legislativas, de control y representación, así como, remontar la credibilidad de la opinión pública en el Congreso de la República, con la incorporación de la Cámara de Senadores y de Diputados.



Sobre el análisis comparado en América Latina

En cuanto a la composición del Poder Legislativo, podemos observar que Chile tiene un total de 158 miembros del Congreso Nacional, el cual está conformado por 120 diputados y 38 Senadores¹¹. En el caso colombiano podemos ver que hay un total de 268 ciudadanos que forman parte del Congreso de la República. Este número de parlamentarios está dividido en 102 senadores y 166 representantes (diputados)¹². El Congreso Nacional brasilero, que también es bicameral, está conformado por 513 diputados y 81 senadores¹³. La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia está conformada por 130 diputados y 36 senadores¹⁴. El Congreso Paraguayo ha optado por tener 80 diputados (como mínimo) y 45 senadores (como mínimo)¹⁵. Por su parte, el Congreso de la Nación Argentina se encuentra conformado por 257 diputados y 72 senadores¹⁶.

¹⁰ DE CABO, Carlos. *Contra el consenso, estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado Social*. México: UNAM, 1997, p. 309.

¹¹ Sobre el particular consular en: <https://www.camara.cl/camara/diputados.aspx>.

¹² Ver artículos 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia.

¹³ Ver artículo 45 de la Constitución política de Brasil.

¹⁴ Ver artículos 146 y 148 de la Constitución del Estado boliviano.

¹⁵ Ver artículos 221 y 223 de la Constitución de Paraguay.

¹⁶ Para mejor entendimiento de la composición del Congreso argentino se puede consultar en: http://americo.usal.es/oir/legislatura/por_pais/Argentina.pdf.

En forma de resumen, la composición de los países latinoamericanos citados¹⁷ sería la siguiente¹⁸:

PAIS ¹⁹	DIPUTADOS	SENADORES	POBLACIÓN (2016)
BRASIL	513	81	207.7 millones
ARGENTINA	257	72	43.85 millones
COLOMBIA	166	102	48.65 millones
BOLIVIA	130	36	10.89 millones
CHILE	120	38	17.91 millones
PARAGUAY	80	45	6.75 millones

En atención a lo dicho, se puede advertir que en la región ha primado el modelo bicameral siendo que el número de diputados y senadores tiene una relación directamente proporcional a la población.

Sobre el análisis constitucional de la reforma de la estructura del Poder Legislativo

Doctrinariamente, se ha entendido al Poder Constituyente como la fuente de producción de las normas constitucionales (el poder de hacer una Constitución) y, por lo tanto, de dictar las normas fundamentales que organizan los poderes del Estado; dicho de otra manera, supone el poder de instaurar un nuevo ordenamiento jurídico, es decir, de regular las relaciones jurídicas en el seno de una comunidad. En tal sentido, el Poder Constituyente es omnipotente y por ende debe ser temporal, definido y validado como un poder extraordinario.



En el caso peruano, el Congreso de la República, como lo establece el artículo 206 de la Constitución Política del Perú²⁰, tiene la competencia de reformar la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional se refirió a si dicha atribución debía ser entendida como si el Poder Legislativo fuera un Poder Constituyente originario o, por el contrario, si se trataba de un Poder Constituyente derivado (auténtico poder constituido). Así pues, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

“En primer lugar, la Constitución individualiza al órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria. En el caso del Perú, como de la mayoría de países, este órgano es, en principio, el Congreso de la República, en calidad de poder constituido.

¹⁷ No se han tomado en cuenta los países que presentan el Unicameralismo como diseño del parlamentario.

¹⁸ El cuadro es de elaboración propia.

¹⁹ NEGRI, Antonio. "El Poder Constituyente". Madrid: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. 2005. p. 28.

²⁰ Constitución Política del Perú "artículo 206.- toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República (...)"

El Congreso de la República, como se ha expuesto, es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta. Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la constitucionalización de un poder constituyente originario, sino como la condición de un poder constituyente derivado y, en esa medida, como un poder constituido, sujeto por lo tanto a un régimen especial de limitaciones (procedimentales, formales y materiales)”²¹.

De lo antes visto queda claro que el Poder Legislativo no constituye un órgano irrestricto que pueda ser análogo a un Poder Constituyente. Por el contrario, es un poder constituido que debe regirse y actuar en el marco de las competencias que la Constitución le ha otorgado.

Ahora bien, corresponde entender cuáles son los límites formales y, principalmente, materiales para determinar si el hecho de proponer una reforma constitucional referida a incorporar a la Cámara de Senadores se encuentra o no dentro de los márgenes constitucionalmente permitidos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sido claro sobre los límites que tiene consigo toda reforma constitucional.



Respecto a los límites formales, el Tribunal Constitucional ha dicho que se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. En esta perspectiva, pueden vislumbrarse diversas variables que dan como válida un reforma constitucional a nivel formal: (i) que se lleve a cabo a través del órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria, (ii) que se siga, sin omisión alguna, el procedimiento que la Constitución ha establecido expresamente y (iii) que se cumpla, cuando sea necesario, con la ratificación por parte del pueblo²².

Por su parte, los límites materiales se refieren a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que constituyen los extremos más importantes del texto constitucional como: (i) la primacía de la persona, (ii) la dignidad, (iii) la vida, (iv) la igualdad, (v) el Estado de Derecho, (vi) la separación de poderes, (vii) la soberanía del pueblo, (viii) la forma republicana de gobierno, (ix) el régimen político, y, (x) la forma de Estado²³, entre otros principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución²⁴.

De lo antes dicho, se puede asegurar que la reforma de la Constitución no es un mecanismo que se encuentre exento de control, sino por el contrario, requiere un estricto cumplimiento de las exigencias tanto formales como materiales.

²¹ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamentos Jurídicos 72 y 108.

²² Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamento Jurídico 72.

²³ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamentos Jurídicos 74, 75 y 76.

²⁴ Además podemos advertir límites materiales expresos como los reconocidos en el artículo 89 de la Constitución francesa el cual determina que no podrá ser modificada la forma republicana de gobierno y el artículo 139 de la Constitución italiana en donde se expresa que no podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana.

Habiendo aclarado los límites del legislador, respecto a las reformas constitucionales, corresponde analizar si es que el hecho de proponer una Cámara de Senadores dentro de la estructura del Poder Legislativo contraviene los límites materiales a los que se hizo referencia. Es decir, se debe determinar si es que esta propuesta altera los principios supremos del ordenamiento constitucional o, si, por el contrario, se encuentra dentro de los márgenes que hace de esta una reforma constitucionalmente posible.

Como se dijo anteriormente, el Poder Constituyente adoptó una decisión respecto a la estructura del Poder Legislativo, sin embargo, toda decisión del constituyente positivizada en la Constitución no se encuentra en el marco de las disposiciones constitucionales inamovibles e inmodificables. El número de congresistas, por ejemplo, fue modificado en el año 2009²⁵. Dicha reforma constitucional cambió el número de Congresistas de ciento veinte (120) a ciento treinta (130), es decir, se aumentaron diez parlamentarios al Poder Legislativo.

Esta reforma, como resulta evidente, no constituyó un cambio estructural o de las bases más arraigadas de nuestra sociedad ya que tan solo se cambió el número de Congresistas dentro de los márgenes de razonabilidad y no puso en riesgo en ningún momento la operatividad o la naturaleza de este órgano estatal. Cosa distinta, sería, por ejemplo, que el número de congresistas sea reducido a una o a dos personas lo cual efectivamente haría que este Poder del Estado pierda su identidad y, por tanto, se desnaturalice la concepción democrática, representativa y deliberativa que tuvo el Poder Constituyente respecto a este.



Lo que se busca evidenciar es justamente que una reforma constitucional que trae consigo el cambio de número de congresistas, el tiempo en ejercicio de sus funciones, la concurrencia en la postulación, entre otros, si es que no contraviene la naturaleza propia del Poder Legislativo (impidiendo el ejercicio de las funciones y competencias establecidas expresamente en la Constitución) no tiene porqué sobrepasar los límites materiales previamente explicados. Estos cambios que inciden de manera leve en la institución no limita su función legislativa, el control político (garantizando el balance de poderes) o ninguna de sus funciones especiales tales como designar a determinadas autoridades estatales.

Esta misma premisa debe ser utilizada para la modificación de la estructura del Poder Legislativo. Es decir, el hecho que se proponga una reforma constitucional que contenga un cambio de organización interna de este Poder del Estado no hace *per se* que esta contravenga los límites materiales antes expuestos. Esto es así ya que el bicameralismo no contraviene el Estado de Derecho, no limita la separación de poderes, no restringe la soberanía popular, no pretende modificar la forma republicana de gobierno, el régimen político u otro principio supremo de la organización estatal.

En esencia, las competencias y funciones del Poder Legislativo se mantienen sin cambio alguno. Lo que sí ocurriría, en una eventual aprobación de la Cámara de Senadores, sería que dichas competencias y funciones se distribuirían en dos órganos políticos que forman

²⁵ Al respecto se puede ver la Ley N°29402, que reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Fecha de publicación: 07 de setiembre de 2009.

parte de un mismo poder. Por tanto, el hecho que la organización interna cambie no supone un desmedro en el rol que juega en la sociedad el Poder Legislativo.

En el caso que fuera aprobada la reforma constitucional estas funciones, como se desprende de la fórmula legal propuesta, serían trasladadas a la Cámara de Senadores. Esto quiere decir que el Poder Legislativo en ningún momento pierde su naturaleza, el cumplimiento de sus funciones ni mucho menos la pérdida de sus competencias. Estamos pues ante un cambio de estructura orgánica, pero sin afectar el sentido del Poder Legislativo que el Poder Constituyente buscó establecer en nuestro país. Este ejemplo se repite en las demás atribuciones que se le pretende otorgar a la Cámara de Senadores.

En atención a lo dicho, se debe ser enfáticos en que hay determinados límites materiales y formales que deben ser respetados en el marco de una reforma constitucional. Sin embargo, dichos límites no deben ser interpretados a tal nivel que se entienda la absoluta rigidez de la Constitución. Por tal motivo, Konrad Hesse ha afirmado que "la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende vida histórica y, en tanto que tal, sometida a ciertos cambio históricos"²⁶.



Por tales consideraciones, se puede concluir que la modificación de la estructura interna de un Poder del Estado no supone por sí misma una extralimitación a los parámetros formales materiales que establece nuestra Constitución para toda reforma constitucional. En tal sentido, incorporar dentro del Poder Legislativo a un organismo político más, como en este caso la Cámara de Senadores, no significa un desmedro de la institución democrática en cuanto a sus funciones, competencias y operatividad. Esta reforma constitucional supone mantener incólume la separación de poderes, la forma de gobierno del Estado y los contrapesos necesarios en toda vida republicana. En esencia, lo que se hace es reasignar las atribuciones constitucionales en dos órganos políticos dentro de un mismo Poder del Estado lo que no representa, de forma alguna, una desnaturalización del mismo.

Acorde a las exigencias y circunstancias actuales se requiere contar en el Perú con los beneficios que traerían consigo la institucionalización del Senado de la República. En nuestro país, el cuestionamiento ciudadano al Congreso de la República ha tenido como principal causa la poca reflexión y apresuramiento de la legislación en materias que requerirían mayor profundización. A esto se suma las cuestiones relacionadas a las conductas personales de los congresistas, motivando la desazón en la ciudadana y el rechazo de sus representantes en el Congreso de la República. Frente a este escenario, la Cámara de Senadores contribuirá a tener un Congreso más reflexivo, con mayor representatividad territorial y con una mejor calidad legislativa.

Sobre los principales contenidos de la reforma

El establecer nuevamente la Cámara de Senadores en la Constitución de 1993 supone también la recreación de la Cámara de Diputados, lo cual requiere de una tarea de ingeniería institucional; debido a que debe articularse política y racionalmente el nuevo diseño de la organización bicameral del Congreso. En este entendido, el Proyecto de Ley de reforma constitucional puede ser analizado en relación a dos criterios:

²⁶ HESSE, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1983. p.18.

a) Las competencias del Congreso bicameral

Función legislativa

Si bien las Cámaras de Diputados y Senadores cumplen la función legislativa, el Proyecto ha establecido una división de competencias en razón a la materia legislativa. Así, el Senado gozaría de una reserva legislativa exclusiva para la ley de presupuesto, y, las leyes orgánicas, así como, para aprobar los tratados con materia legislativa, y, revisar mediante la dación de cuenta los decretos supremos del Poder Ejecutivo cuando declare los estados de emergencia, y los decretos de urgencia.

Mientras que la Cámara de Diputados tendría la competencia exclusiva para aprobar las leyes autoritativas de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, para que dicte los decretos legislativos, así como, para dar las leyes de demarcación territorial que presente el Poder Ejecutivo, pero, también, aprobar toda ley de reforma constitucional.

De forma residual, las demás materias legislativas son competencias compartidas entre la Cámara de Diputados y la de Senadores; de modo que, por regla general todas las iniciativas de leyes se originarían en Diputados, y pasarían al Senado para su revisión. Y en caso el Poder Ejecutivo no promulgase la ley, el Presidente del Senado sería el encargado de hacerlo.



Función de control.

Las competencias en materia del control parlamentario se distribuyen entre las dos Cámaras. Así, cuando el Poder Ejecutivo forme gobierno deberá pedir el voto de confianza de su Gabinete ante la Cámara de Diputados, y, en consecuencia, ésta puede interpelar y censurar a los ministros, sin perjuicio que puedan ser invitados por ambas Cámaras. Asimismo, cuando se produzca los supuestos de vacancia presidencial por incapacidad moral, esta deberá ser sancionada por la Cámara de Diputados y luego por la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados tendría competencia para crear comisiones investigadoras; así como, para formular acusación constitucional ante el Senado contra las altas autoridades, previstas en la Constitución, por infracción constitucional o delitos en el ejercicio de sus funciones. De modo que, le correspondería al Senado sancionar a los altos funcionarios, con la suspensión, inhabilitación o destitución.

Un mecanismo del balance de poderes constituye la disposición prevista en el Proyecto de Ley para que el Presidente de la República pueda disolver solo la Cámara de Diputados en el supuesto de haber sido censurados dos gabinetes sucesivamente.

Función de representación.

Dada la estructura del Estado integrada por organismos autónomos encargados de funciones constitucionales especializadas, los congresistas en tanto representantes del pueblo tienen competencias, a través de sus Cámaras, para designar a altas autoridades del Estado.

Así, la Cámara de Senadores sería competente para ratificar a tres miembros del Banco Central de Reserva y a su Presidente, al Contralor General de la República, al

Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y, nombrar al Defensor del Pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional, así como, ratificar los ascensos de los embajadores, generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

b) La organización del Congreso bicameral

La composición del Congreso de la República

Está conformado por dos Cámaras de Diputados y Senadores. La primera integrada por cien representantes y la segunda por treinta representantes. Una de las críticas al bicameralismo siempre ha sido el mayor costo para el erario nacional el restablecer el funcionamiento de una segunda cámara; sin embargo, con la propuesta de mantener el mismo número de 130 congresistas, pero en dos Cámaras, 100 en Diputados y 30 en el Senado, queda sin argumentos la crítica economicista al Senado.

Requisitos

Un tema especial del Proyecto de Ley reside en los requisitos para ser elegido senador: ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez años de experiencia laboral. Alternativamente a este último requisito se establece el haber sido elegido diputado.



Es indispensable que el Senado esté conformado por ciudadanos que cuenten con un perfil reflexivo, siendo la edad un criterio objetivo para la consecución de este fin. La experiencia comparada muestra que, principalmente, la edad es el criterio diferenciador respecto de los requisitos que se exigen a diputados y senadores para postular a ser congresistas. Asimismo, la exigencia mínima de treinta y cinco años es coherente con el diseño constitucional peruano en tanto la Constitución Política del Perú exige, a través de su artículo 110, que el Presidente de la República cuente con este mínimo de edad para ser elegido.

Por otro lado, la experiencia es otro criterio objetivo que permite asegurar representantes más calificados de acuerdo a las competencias especiales que se le ha encargado a la Cámara de Senadores. En el diseño planteado, con ánimos de democratizar la representación en la Cámara de Senadores, se ha establecido que la experiencia exigida sea aquella referida a la propiamente laboral. Esto garantiza que los senadores sean personas con *expertise* y esto se vea reflejado en un idóneo ejercicio en el marco de sus funciones. De manera alternativa, se puede cumplir con este requisito a través de la experiencia en el mismo Congreso de la República, toda vez que la labor propiamente legislativa puede coadyuvar a la especialidad que se procura para un representante en la Cámara de Senadores.

Igualdad entre hombres y mujeres en las listas de candidatos al Congreso de la República

Por su parte, el establecimiento de la paridad y alternancia en las listas de candidatos para el Congreso de la República asegura el igual acceso a los cargos de elección popular tanto para hombres como mujeres, concretizando de esa manera el principio y derecho a la igualdad reconocido en el artículo 2.2. de la Constitución Política del Perú. Además, esta paridad responde a un porcentaje demográfico en atención al número de mujeres y

hombres que habitan en nuestro país. La naturaleza del Congreso de la República es propiamente representativa y con la fórmula propuesta se garantiza que haya un equilibrio en las listas de candidatos al Congreso a diferencia de lo que ocurre actualmente en donde éstas están compuestas predominantemente por candidatos masculinos.

Elección de los congresistas

El Congreso está conformado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. La primera se elige a través de un sistema de "microdistritos electorales" y, por su parte, los representantes de la Cámara de Senadores son elegidos a través del sistema de "macrodistritos electorales".

El diseño de los distritos electorales propuesto es necesario para asegurar una mayor representatividad en las cámaras del Poder Legislativo. Así, al proponer que la Cámara de Diputados tenga un sistema de microdistritos -con una representación binominal, es decir, de dos diputados por microdistrito- lo que se busca es que la ciudadanía tenga una representación más directa que en el actual sistema que opta más por la representación en razón de los departamentos, así pues, ahora existirán mayor cantidad de distritos electorales originados en la agrupación de provincias, lo que conducirá a tener un Congreso más cercano a la ciudadanía, asegurando que las propuestas de los diputados responda más a las distintas realidades de las provincias del Perú.

Por otro lado, en el caso de la Cámara de Senadores, al ser este un órgano de mayor deliberación y con 30 escaños, se ha optado por el sistema de macrodistritos (agrupación de departamentos con criterios técnicos que serán definidos por ley), que no pierde el grado de representación como sería de optarse por un distrito único. De esa manera, los macrodistritos buscan expresar circuitos sociales mayores (macrodepartamentales) para seguir asegurando la representatividad.



Finalmente, en la Cámara de Senadores, se plantea la lista cerrada y bloqueada, en la medida en que se coincide con quienes buscan promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas. De otro lado, en la Cámara de Diputados, la propuesta de 50 microdistritos electorales busca acercar la representación y empoderar a la ciudadanía, al permitir a los peruanos y peruanas señalar su preferencia específica por determinado candidato o candidata. Al tratarse de un sistema binominal (dos candidatos por microdistrito), la preferencia podría terminar beneficiando a las mujeres, que ahora ingresan en paridad a la política. En la experiencia comparada, la Cámara de Diputados y la de Senadores se rigen por reglas distintas, por lo que tienen requisitos distintos (edad, experiencia), circunscripciones diferentes (para su composición) e inclusive duraciones distintas. La distinción de preferencia en una cámara y lista cerrada en la otra no supone un problema.

Sobre su relación con el Acuerdo Nacional

La presente norma se enmarca en lo dispuesto en el Acuerdo Nacional en cuanto a su Política de Estado N° 1 que dispone:

“Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

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.”

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que las materias reguladas en la presente ley de reforma constitucional no implican la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, el aumento del número de congresistas y, por lo tanto, del presupuesto asignado al Congreso de la República. Por el contrario, como puede apreciarse en su contenido, las reformas planteadas se circunscriben a la regulación del sistema bicameral en el Congreso de la República y a la delimitación de las funciones que les competen a las Cámaras de Diputados y de Senadores.



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

Es menester destacar que los beneficios de una reforma constitucional que establece el sistema bicameral han sido ya identificados en iniciativas de similar naturaleza, como, por ejemplo, en el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, expedido en virtud de la Ley N° 26700.

Finalmente el presente proyecto de reforma constitucional permite que el Congreso optimice su funcionamiento, lo cual tendrá como consecuencia un beneficio para la sociedad y el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho, puesto que la reforma en cuestión se basa en los principios de democracia representativa y fomenta la eficiencia, eficacia y calidad de la función parlamentaria.