



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

27 MAR 2018

RECIBIDO
2:51 P

CONGRESO DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

Proyecto de Ley N° 2631/2017-CR

A iniciativa del CONGRESISTA ALBERTO DE BELAUDE DE CÁRDENAS, los congresistas independientes GINO COSTA SANTOLALLA y VICENTE ZEBALLOS SALINAS, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUYE EL MODELO BICAMERAL EN EL PARLAMENTO NACIONAL

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

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

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

Modifícase los artículos 2.5, 56, 57, 78, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139.2, 157, 161, 162, 191, 201, 203 y 206 de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente texto:

“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 **Senado** antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que legislen 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 **Senado** 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.

107961

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

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 al **Senado**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación, su denuncia requiere aprobación previa del **Senado**.

Artículo 78°.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

El proyecto es evaluado y dictaminado por la Comisión de Presupuesto, Comisión Mixta integrada por igual cantidad de Diputados y Senadores. El dictamen sigue el trámite legislativo del artículo 105 de la Constitución.

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

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.
No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

Artículo 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 de Presupuesto** 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 revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.

Artículo 82°.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

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

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 al **Senado**

Artículo 86°.- El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El **Senado** 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. El **Senado** 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. El **Senado** lo ratifica.

Artículo 90°.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República el cual **se compone por el Senado y la Cámara de Diputados**.

El número de Senadores es de 50, elegidos por distrito único nacional con lista bloqueada y cerrada que no podrá estar integrada por más de un tercio de candidatos procedente de una sola Región, conforme a ley.

El número de Diputados es de 170, elegidos por distrito electoral múltiple, reservando 4 escaños para los pueblos indígenas y originarios que serán elegidos de acuerdo a ley.

El Congreso de la República se elige por un periodo de 5 años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

Los candidatos a la Presidencia **o la Vicepresidencia** de la República **pueden** integrar las listas de candidatos a **Senadores o Diputados**.

Para ser elegido Senador, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 años, gozar de derecho de sufragio y contar con 10 años de experiencia profesional o haber sido elegido diputado por dos periodos.

Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho de sufragio.

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

1. Los ministros y viceministros de Estado y el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria y el Superintendente Nacional de Aduanas.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé.

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, conforme a ley.**

El mandato del 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 sus respectivas Cámaras** o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

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

Artículo 95°.- El mandato legislativo es irrenunciable.

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

Artículo 96°.- Cualquier representante **del** Congreso 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.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. 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. 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 obligan a los órganos jurisdiccionales.

Anualmente, el Senado da cuenta de las comisiones investigadoras, desde las solicitudes de conformación que se encuentran pendientes hasta los informes finales de aquellas que concluyeron su encargo dentro del periodo.

Artículo 98°.- El Presidente de la República está obligado a poner a disposición **de cada Cámara del Congreso**, los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se requieran. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden ingresar al recinto del Congreso **ni al de las Cámaras** sino con autorización de su propio Presidente.

Artículo 99°.- Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante el **Senado**: 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 vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

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

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante el **Senado**.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

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

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Artículo 101°.- La **Comisión Permanente** está compuesta por igual número de **Senadores y Diputados, elegidos por sus respectivas Cámaras**. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario **en cada Cámara** y no excede del veinticinco por ciento del número total de legisladores **que las componen. La preside el Presidente del Senado; o, en su ausencia, el Presidente de la Cámara de Diputados.**

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República
2. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
3. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 102°.- Son atribuciones de las Cámaras:

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. Ejercer el derecho de amnistía.
4. **Presentar proyectos de ley en las materias que tengan iniciativa legislativa.**
5. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Son funciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
2. **Delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo.**
3. **Acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los congresistas, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas.**
4. **Ejercer las demás atribuciones, que le señalan la Constitución y que son propias de la función legislativa.**

Son funciones exclusivas del Senado:

1. **Presentar proyectos de ley de reforma constitucional, de desarrollo constitucional y de leyes orgánicas.**
2. **Revisar los proyectos de ley sobre los que se ha pronunciado la Cámara de Diputados conforme al procedimiento establecido en el artículo 105.**
3. **Nombrar al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a los directores del Banco Central de Reserva, según la ley de la materia.**
4. **Ratificar el nombramiento del Presidente del Banco Central de Reserva, y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradora Privadas de Fondos de Pensiones.**
5. **Autorizar al Presidente de la República para salir del país de acuerdo a ley.**
6. **Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.**
7. **Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.**
8. **Aprobar los tratados, de conformidad con el artículo 56° de la Constitución.**
9. **Pronunciarse en última instancia sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.**

10. Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.

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

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 al **Senado** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo **para su revisión**.

Artículo 105°.- Los proyectos de ley se tramitan ante la Cámara de Diputados, con dictamen previo de la Comisión respectiva y pasan en revisión al Senado, de acuerdo con los siguientes procedimientos: Los proyectos de ley que no versen sobre materias cuya iniciativa legislativa es exclusiva del Senado podrán ser revisados por este dentro de las cinco sesiones posteriores a su recepción. Si en este periodo el Senado no se pronuncia sobre el Proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados este adquiere calidad de Autógrafa.

105.1.- Si la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de Ley y el Senado lo enmienda o modifica el mismo regresa para que, previo debate, la Cámara pueda allanarse a las modificaciones o insistir en su texto original.

La insistencia requiere la aprobación de la mitad más uno del número legal de sus miembros.

Aprobada la insistencia en la Cámara de Diputados y recibido nuevamente el expediente por el Senado este requiere la votación favorable de la mitad más uno del número legal de sus miembros para que su Dictamen adquiera la calidad de Autógrafa. De lo contrario, se tiene por Autógrafa el Dictamen aprobado en la Cámara de Diputados.

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido aprobado por la Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

105.2.- Si la Cámara de Diputados desapruueba un Proyecto de Ley que versa sobre iniciativa legislativa exclusiva del Senado o presentado por el Ejecutivo, el Senado podrá revisarlo, a solicitud de su autor.

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 **son competencia exclusiva del Senado**. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de **miembros de cada Cámara según el procedimiento establecido en el artículo 105 de la Constitución**.

Artículo 107°.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

Los Senadores tienen iniciativa exclusiva para las leyes de reforma constitucional, las leyes de desarrollo constitucional y las leyes orgánicas. En todas las demás materias, tanto Senadores como Diputados tienen iniciativa legislativa.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Así también, el Jurado Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina de Procesos Electorales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

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 hábiles. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del **Senado**, 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 al **Senado** en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley, **el Presidente del Senado la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros**.

Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

Una vez en el cargo, el Presidente de la República debe declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, conforme a ley.

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 **ambas Cámaras**.
3. Aceptación de su renuncia por el **Senado**.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso 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 del **Senado**. Si el impedimento es permanente, el Presidente del **Senado** convoca de inmediato a elecciones.

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

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

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

(...)

12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al **Senado**.

(...)

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 al **Senado**. 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 cualquiera de las Cámaras** 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 plenarios de **las Cámaras** para la estación de preguntas.

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

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

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

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

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

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

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

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

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

Artículo 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver **la Cámara de Diputados** si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. **En este caso, la Comisión Permanente también queda disuelta.**

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 del Congreso disuelto.

No puede disolverse **la Cámara de Diputados** en el último año de su mandato. **Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones **el Senado, que no puede ser disuelto**. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, **la Cámara de Diputados** no puede ser disuelta.

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

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.

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 al **Senado** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

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 del **Senado**.

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 del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del **Senado** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

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 el **Senado** con el voto de los dos tercios de su número legal. 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 vocales 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 al **Senado** 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 en el Congreso.

Artículo 191°.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales. Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir a **la Cámara de Diputados** de la República cuando ésta lo requiera de acuerdo a ley y a su Reglamento, y 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 vocal 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 **Senado** de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

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

1. El Presidente de la República.
2. El Fiscal de la Nación.
3. El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia
4. El Defensor del Pueblo.
5. El veinticinco por ciento del número legal de **Senadores o Diputados**.
6. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.
7. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
8. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por ambas Cámaras con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo de ambas Cámaras 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.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los **Senadores**; 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.- Disposición derogatoria

Deróguese el Reglamento del Congreso, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley Orgánica de Municipalidades y de Gobiernos Regionales, La Ley de los Organismos Constitucionalmente Autónomos en todo lo que contravenga lo dispuesto en la presente ley; y toda otra disposición legal que la contravenga.



Handwritten signatures in black, purple, and blue ink. The signatures are arranged in a cluster, with some overlapping. One signature in blue ink is clearly legible as "CESAR VILCALLE".

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

El debate de retorno a un Congreso Bicameral ha sido una constante entre académicos y políticos prácticamente desde que la Constitución de 1993 diseñó un Congreso de Cámara única. Muestra de ello son el Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de Reforma Constitucional de 2001, las 30 iniciativas parlamentarias y los tres dictámenes aprobados a favor de la bicameralidad emitidos a lo largo de estos más de 25 años en los que la unicameralidad está vigente¹.

La presente iniciativa se inserta en este debate considerando que el cambio hacia un Congreso Bicameral mejorará las actuales circunstancias de representación y desempeño de este poder del Estado, por los argumentos que se exponen en los siguientes puntos.

2.1. PROBLEMAS DEL MODELO UNICAMERAL

Para iniciar el debate sobre el Congreso Bicameral, consideramos valioso remitirnos a nuestra historia reciente. Veinticinco años de un Parlamento Unicameral nos han permitido contar con una experiencia que resulta necesaria revisar y evaluar, considerando especialmente los principales problemas que este modelo de organización parlamentaria ha representado para nuestro país.

2.1.1. Problemas de representación

La democracia se define como un régimen representativo en donde el Congreso adquiere una relevancia especial. Los parlamentarios individualmente, y el Parlamento como institución, son elegidos por los ciudadanos para representar a la Nación. La representación política abarca al conjunto de ciudadanos que conforman la Nación y a los diferentes grupos de ciudadanos que conviven en ella; precisamente a esta tensión se le conoce como el dilema clásico de la representación².

Para superar este dilema, la democracia requiere de un sistema electoral que posibilite que el Congreso incluya la representación de la mayor diversidad de intereses, y a la vez, una estructura legislativa que asegure que los representantes puedan actuar en igualdad de condiciones.

Desde esta perspectiva, nuestra experiencia nos muestra que en el actual Congreso Unicameral, los parlamentarios representan tres grupos de intereses: los intereses de la región por la que son electos, los intereses de los diferentes grupos de esa región que los eligieron y también, los intereses de toda la Nación.

Este triple nivel de representación que concentra cada congresista, se produce a partir de que son elegidos por un distrito electoral múltiple que coincide con la circunscripción de las unidades políticas que conforman las Regiones (salvo el caso de la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao), a las cuales se les asegura un escaño como mínimo, mientras el total sobrante (104) se reparte entre las regiones en función a su densidad poblacional de electores.

¹ Reporte de Antecedentes Parlamentarios N° 035/2016-2017, "Iniciativas Legislativas Relacionadas con el Sistema Parlamentario Bicameral", elaborado por Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, del 16 de mayo de 2017.

² Pitkin, Hana, 1982, *El Concepto de Representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pg. 233



Sin embargo, este modelo genera un problema de representación de muchos grupos de ciudadanos:

A. En la representación de intereses regionales

Los ciudadanos y grupos de ciudadanos de algunas regiones tienen problemas de representación a partir de que cuentan con un reducido número de representantes en el Congreso. Ello dificulta una adecuada consideración de sus intereses en el debate parlamentario. La región de Madre de Dios, por ejemplo, cuenta con un solo representante (1 de 130) y otras siete regiones tienen solo dos.

B. En la representación de intereses nacionales

Los ciudadanos y grupos de ciudadanos tienen intereses comunes que no se encuentran concentrados en un solo distrito electoral sino más bien en varios de ellos a lo largo del territorio nacional. Tal situación no les permite alcanzar la representación que les correspondería en el Parlamento.

Así, por ejemplo, estos ciudadanos en un solo distrito, representarían un porcentaje muy pequeño como para alcanzar representación, pero, si son considerados a nivel de país, entonces sí pueden lograr un porcentaje importante.

C. Dilema de la representación local y nacional

Actualmente, los congresistas representan intereses regionales ya que el distrito electoral en el que son elegidos coincide con la circunscripción de una región. Asimismo, representan a sus ciudadanos y a los intereses regionales que ellos tienen. Sin embargo, al mismo tiempo también defienden intereses nacionales, lo que en suma ha llevado a dificultar su función representativa.

El estudio de las encuestas aplicadas a los congresistas en los tres últimos gobiernos³ demuestra que esta dificultad representativa se ha ido decantando hacia una auto identificación cada vez más comprometida con los intereses regionales.

En efecto, en el gobierno 2001-2006, el 71% de los congresistas consideraban que representaban los intereses nacionales, mientras que un 24% respondió que defendían los intereses de su región. Para el periodo 2006-2011, se reduce el número de congresistas que sostienen que representan los intereses de todos los ciudadanos a un 60% y aumenta el porcentaje de quienes sostienen que representan los intereses de los ciudadanos de su región a un 34%. Finalmente, en el periodo 2011-2016, se mantiene la tendencia y los parlamentarios que consideran representar intereses nacionales se reducen a un 58%, en tanto que los que señalan que encarnan los intereses de los ciudadanos de su circunscripción, también se mantienen y el porcentaje sólo se reduce a un 33%.

³ El Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (por sus siglas PELA) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, dirigido por el Profesor Manuel Alcántara realiza desde los años noventa encuestas a todos los parlamentos de la Región en cada periodo de gobierno sobre diferentes temas relevantes. Ver: http://americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.html

Una evidencia de este proceso, es la institucionalización de la denominada "semana de representación". Espacio en donde los congresistas se dirigen a las regiones donde fueron electos para tomar contacto con su población y conocer sus intereses. Dicha actividad incluso cuenta con un presupuesto especial para su realización, los denominados "gastos de representación".

D. Sub representación de intereses de grupos étnicos

Actualmente, el Congreso de la República no resulta accesible para ciudadanos o grupos de ciudadanos que han sufrido una postergación histórica en temas de representación política, sobre todo en el ámbito nacional. Tal como es el caso de los pueblos indígenas y originarios de los Andes y la Amazonía.

En efecto, si bien desde el 2002 la legislación electoral establece que la lista de candidatos a los gobiernos locales y regionales debe incluir una cuota para los pueblos indígenas, hasta la fecha no se cuenta con una regulación similar que posibilite su representación efectiva en el Parlamento Nacional.

Los representantes identificados étnicamente como indígenas que han sido elegidos como parlamentarios bajo las reglas actuales, presentan un doble problema. No sólo son pocos, sino que además obtienen el escaño en representación de todo un distrito electoral y no específicamente de la población indígena u originaria de la que son parte. Por tal motivo, no puede asegurarse un vínculo de representación directo con ellas.

En consecuencia, no existen razones para considerar que esta situación de sub representación o de no representación de esta minoría de ciudadanos peruanos, pueda subsanarse de manera espontánea⁴.

Gran parte de estos problemas de representación se originan en el reducido número de parlamentarios que existe en nuestro diseño unicameral. Actual número de escaños ha resultado ser insuficiente para que los miembros de la Representación Nacional puedan ejercer todas sus funciones, incluyendo la función de representación de todos los ciudadanos y sus intereses, así como de la Nación entera.

En efecto, varios estudios⁵ han demostrado que en el mundo existe una correlación entre la magnitud de la población y el número de congresistas. Ello a efectos de que pueda mantenerse una vinculación real entre representante y representado, requisito necesario de la función representativa que es más difícil de concretarse cuando, como sucede en nuestro país, el número de parlamentarios es muy reducido para una amplia población.

En el Gráfico 1 puede advertirse que el Congreso del Perú es un caso excepcional. Mientras los países mantienen una estrecha proporción entre la población y el número de parlamentarios, en nuestro caso tal proporción esta extremadamente debilitada. Dicha situación dificulta que los congresistas mantengan el vínculo con los ciudadanos que representan, tanto para escuchar sus demandas y ser receptivos a ellas

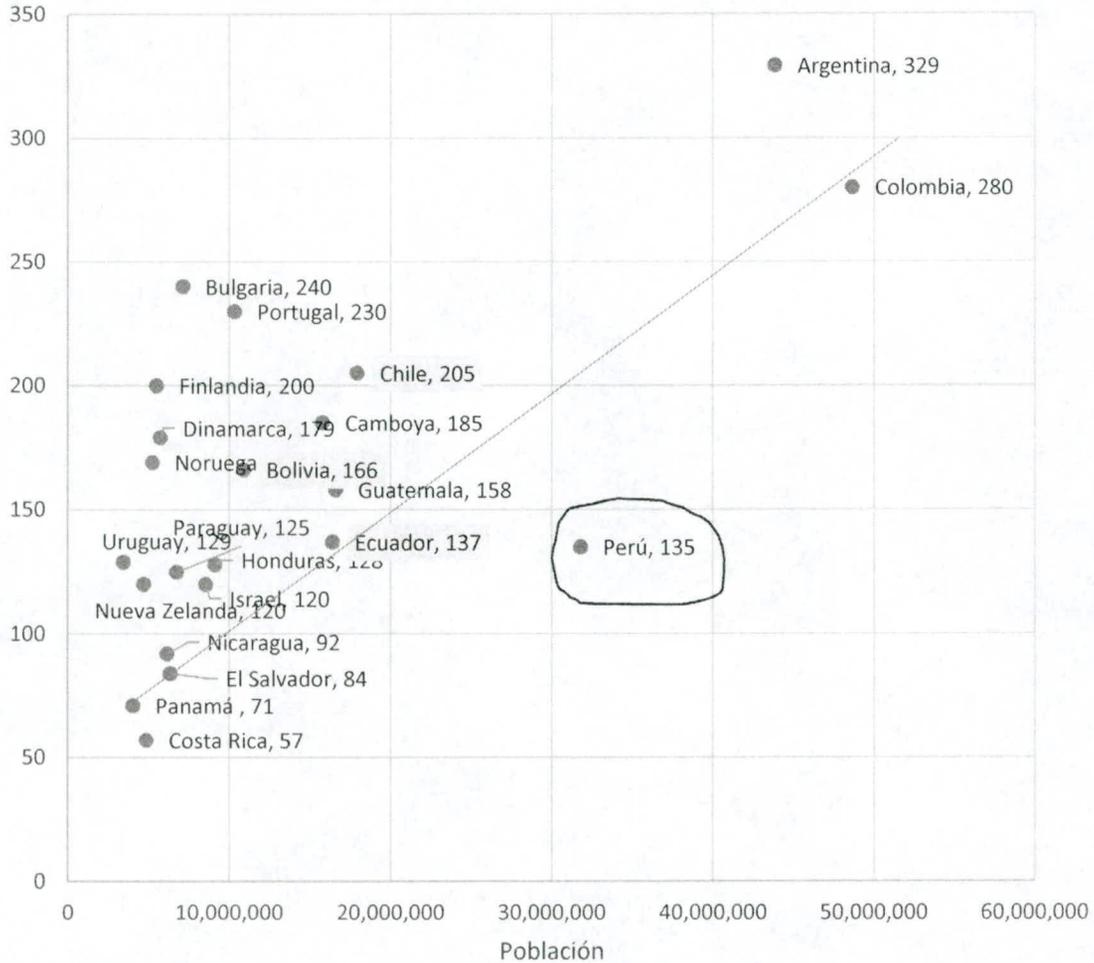
⁴ Villanueva, Aída, 2012, "En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano", en *Debates en Sociología*, pgs. 45-59.

⁵ Planas, Pedro, 2001, *Parlamento y Gobernabilidad Democrática*, Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pg. 322 y ss., y Ruiz López, Héctor, 2009, "Sobrerrepresentación Legislativa en América Latina. Estudio comparativo del número de escaños en los parlamentos", Fundación Ortega Gasset, Ver: <https://hectorruiz.files.wordpress.com/2009/08/sobrerrepresentacion-legislativa-en-america-latina1.pdf>

(responsivines) como para rendir cuentas de sus acciones de representación (accountability)⁶.

GRÁFICO 1

Relación entre población y número de congresistas



Fuente: Población a 2016 según el Banco Mundial y tamaño del congreso según páginas oficiales.
Elaboración: Despacho del Congresista Alberto de Belaunde

También debe considerarse que la vinculación entre los congresistas y población, actualmente debilitada, ha venido deteriorándose a lo largo de nuestra historia. La estadística muestra que la tendencia del tamaño del Congreso ha sido inversa al crecimiento de la población, contrariamente a como sucede en la mayoría de países.

Así pues, recientemente tanto Ecuador como Chile aprobaron el aumento del tamaño de sus parlamentos. Ecuador pasó de contar con 72 congresistas en el año 1990, a contar con 100 en el 2007 y con 137 en el 2009. Por su parte, Chile en el 2017, aumentó el número de sus representantes en el Congreso de 158 a 205.

⁶ Sartori, Giovanni, 2005, *Elementos de Teoría Política*, España: Alianza, pgs. 257 y ss.

Este deterioro, tal como lo muestra el Cuadro 1, se ha profundizado en las últimas 6 décadas. Así, hemos pasado de tener un congresista por cada 29 mil ciudadanos en el año 1956, a tener aproximadamente 245 mil ciudadanos por cada parlamentario en la actualidad.

CUADRO 1
DETERIORO EN LA PROPORCIÓN DE REPRESENTACIÓN DE CONGRESISTA
POR CIUDADANO 1956-2016

Año	Parlamentarios	Población	1 congresista por cada ciudadano
1956	235	7023111	29,885.5787
1962	241	10420357	43,237.9959
1963	184	10420357	56,632.375
1980	240	17762231	74,009.2958
1990	240	21753328	90,638.8667
1995	120	22639443	188,662.025
2000	120	25983588	216,529.9
2006	120	27219264	226,827.2
2011	130	29797694	229,213.031
2016	130	31826018	242,220.192

Fuente: Datos de población recogidos de la proyección del Instituto Nacional de Estadísticas (<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>).

Elaboración: Despacho del Congresista Alberto de Belaunde

En consecuencia, el Perú no sólo resulta un país con uno de los índices de menor número de congresistas por habitantes, sino que la reducción de parlamentarios ha sido una tendencia en nuestra historia reciente, contrariamente a lo que ha sucedido en los países de la región.

2.1.2. Problemas en el desempeño de sus funciones

La mayor eficiencia del trabajo legislativo fue uno de los argumentos más utilizados por los defensores del modelo unicameral en el debate desarrollado en las sesiones del Congreso Constituyente Democrático (CCD). Se sostenía que la bicameralidad había llevado al entrapamiento del proceso legislativo, perjudicando a la ciudadanía que necesitaba la "pronta" aprobación de ciertas leyes⁷.

Una crítica de este tipo sólo podría considerarse válida contra un modelo de bicameralismo con cámaras que tienen iguales funciones y poderes, ya que esta

⁷ Posición sustentada por el congresista Nakamura Hinostraza de Nueva Mayoría, (Diario de Debates pg. 1132 y ss.) que fue replicada por varios exponentes de esta posición.

situación duplica el tiempo que se invierte en un mismo trámite, contribuyendo con ello a generar demoras o retardos excesivos.

Sin embargo, la reducción del Poder Legislativo a una sola cámara, que además tiene un tamaño pequeño, ha terminado por demostrar los siguientes problemas en el ejercicio de sus funciones:

A) La concentración de funciones como impedimento para la especialización

Desde 1993 el Congreso Unicameral concentraba en 120 congresistas las siguientes funciones, las cuales desde 2011 corresponden a 130 legisladores:

- la función legislativa que se desarrolla a través de 24 Comisiones Ordinarias;
- el control posterior de la legislación delegada y legislación de urgencia ejercida por el Poder Ejecutivo;
- el control político a través de los diferentes procesos de control al Poder Ejecutivo y a los altos funcionarios, así como también mediante Comisiones Investigadoras;
- la función nominadora de autoridades según la Constitución; y
- la función propiamente dicha de representación que se ejerce por medios parcialmente formalizados como la semana de representación o audiencias.

Como puede advertirse, con el objetivo de lograr mayor eficiencia, se optó por concentrar todas las funciones antes señaladas en un Congreso Unicameral de tamaño reducido. Tal hecho no sólo determinó una mayor dificultad para cumplir con las funciones adecuadamente sino también para que los congresistas puedan especializarse en determinados sectores o áreas de trabajo del Legislativo.

Por tanto, el exceso de funciones concentradas y la falta de especialización de los parlamentarios, repercute en una menor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, que es precisamente todo lo contrario a lo que se consideraba como fundamento para aprobar un Congreso Unicameral.

B) El deterioro del debate y la reflexión en el proceso legislativo

La Constitución de 1993 estableció un modelo parlamentario unicameral a fin de lograr un proceso legislativo menos engorroso y más eficiente. Por su parte el Reglamento del Congreso se encargó de regular las etapas del mismo. Luego de la última reforma del Reglamento en el año 2006, estas etapas son las siguientes:

- ❖ Estudio del Proyecto de Ley en Comisión, la cual emite dictamen.
- ❖ Publicación del Dictamen en la página web del Congreso.
- ❖ Debate en el Pleno.
- ❖ Doble Votación.

Sin embargo, el Congreso no sólo estableció tres nuevas etapas en el proceso legislativo, sino que a su vez otorgó a la Junta de Portavoces la competencia para **exonerarlas** del cumplimiento de todas ellas. Hecho que se suma a la competencia que ya tenía dicha Junta desde 1995 para **ampliar la Agenda del**

Pleno incluyendo en ella iniciativas legislativas que no estaban previamente agendadas. A estas prácticas parlamentarias de exoneración de etapas del proceso legislativo y ampliación de la Agenda del Pleno también se suma el hecho que los congresistas solo conocen los temas agendados con un mínimo de un día de anticipación.

Por tanto, el día de la Sesión del Pleno, la Junta de Portavoces puede exonerar un proyecto de ley sin seguir las tres etapas previas y a su vez, ampliar la Agenda del Pleno para incluirlo sin que los congresistas hayan tenido la oportunidad de estudiarlo⁸, viéndose a pesar de ello en la necesidad de emitir su voto.

Por ello, no resulta extraño que, por ejemplo, en el año 2011 que comprende dos congresos diferentes (el que correspondió al último periodo legislativo del gobierno del presidente García y el del primer periodo legislativo del gobierno del presidente Humala), el 98,6% de las leyes⁹ aprobadas hayan sido fruto de un proceso legislativo que las exoneró de segunda votación¹⁰, en donde el 36% de ellas se aprobaron sin que su dictamen haya cumplido con el requisito de publicación y el 20,7% hayan sido aprobadas sin haber contado con dictámenes emitidos por la respectiva Comisión¹¹.

CUADRO 2
Leyes aprobadas en el año 2011

Leyes	Sin dictamen	Sin publicación del dictamen	Sin segunda votación
145	30	53	143
100%	20,7%	36,6%	98,6%

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Despacho del Congresista Alberto de Belaunde

Este comportamiento del Congreso Unicameral en los últimos 25 años, demuestra que le resulta sumamente difícil establecer y seguir normas que regulen dentro del proceso legislativo, espacios para la reflexión y estudio detenido de la legislación que aprueba. Ello también limita la posibilidad que los diferentes sectores sociales y profesionales, quienes forman la opinión pública, tengan el tiempo suficiente para involucrarse debidamente en el proceso legislativo revistiéndolo así de la legitimidad que requiere, sobre todo si para ejercer estas competencias de exoneración y ampliación de agenda, la norma no exige ninguna expresión de causa ni tampoco están sujetas a limitación temporal alguna.

⁸ Sirva como ejemplo la aprobación de la Ley 28647 que fue finalmente declarada inconstitucional por Sentencia recaída en el expediente N° 002-2006-PI/TC.

⁹ Este cálculo no incluye las Resoluciones Legislativas aprobadas ni las leyes que no requerían segunda votación.

¹⁰ Delgado - Guembes, César, 2012, *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso*, Lima: Congreso de la República, pg. 382. Guembes considera por lo expuesto que la figura de la segunda votación ha caído prácticamente en desuso.

¹¹ Según informe preliminar de la Oficina de Estadística del Congreso, en lo que va del periodo 2016-2021, desde el 01 de julio de 2016 al 12 de marzo de 2018, el 67% de las leyes promulgadas se habrían aprobado con la exoneración de la segunda votación. Sin embargo, este porcentaje es menor del que corresponde, ya que se habría incluido en la cuenta a leyes que no fueron exoneradas de segunda votación porque según reglamento no debían pasar por esta etapa.

Tres leyes aprobadas en los últimos tres gobiernos democráticos grafican bien esta situación. Nos referimos a los casos de la Ley 28568 denominada como “*Ley Wolfenson*”, la Ley 29652 que creó la Universidad de Tarma y la Ley 30288 denominada como “*Ley Pulpín*”.

La denominada *Ley Wolfenson* modificaba el artículo 47 del Código Penal para que un día de detención domiciliaria cuente como un día de prisión efectiva, posición contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional que debilitaba la lucha contra la corrupción iniciada en el 2001, ya que permitía la excarcelación de algunos procesados por corrupción¹².

Esta ley tuvo dictamen de Comisión el 02 de junio de 2005, y sólo 6 días calendario después, el 08 de junio, el mismo día del Pleno, fue exonerada de cumplir con el plazo completo de publicación por parte de la Junta de Portavoces, con lo cual ingresó a la Agenda del Pleno, siendo sustentada y votada rápidamente sin debate alguno. La votación final fue de 62 votos a favor y 5 abstenciones. Posteriormente, al no ser promulgada por el Poder Ejecutivo, fue promulgada por el Presidente del Congreso y publicada el 03 de julio de 2005.

Esta aprobación generó una reacción importante de parte de los propios congresistas, los cuales entre fines de junio y principios de julio presentaron 22 proyectos de ley para derogarla, los mismos que fueron dictaminados el 07 de julio, exonerados de publicación y aprobados ese mismo día en el Pleno con 50 votos a favor y 20 abstenciones, dando origen a la Ley 28577, la cual fue publicada el 09 de julio y derogó la *Ley Wolfenson*. Asimismo, el 08 de julio del mismo año, el 25% de los congresistas presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley, que dio lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la *Ley Wolfenson*¹³.

Paralelamente, ese 08 de julio, la Sala Suprema liberó a los hermanos Wolfenson en aplicación de esta polémica ley que fue derogada el día siguiente. Tal hecho generó una importante marcha ciudadana el 15 de julio de 2005 que fue convocada por el Monseñor Bambarén¹⁴.

Debe considerarse que varios de los congresistas que rectificaron su posición aprobando una nueva norma que derogaba la *Ley Wolfenson*, señalaron que originalmente emitieron un voto favorable debido a que el dictamen fue incluido antes de tiempo en la Agenda y fue presentado en el Pleno como una modificación genérica del Código Penal que no tenía mayor efecto en la lucha contra la corrupción, generando así que tal hecho les indujo a error o engaño¹⁵.

Por otra parte, la Ley 29652 que creó la Universidad de Tarma, fue producto de un dictamen aprobado luego de que fuese exonerado de cumplir con el plazo de su publicación y de la segunda votación. Esta norma establecía que la infraestructura de esta universidad proviniera de otro centro de estudios y que sus fondos fueran provistos por el Poder Ejecutivo.

¹² <http://larepublica.pe/politica/300439-margarita-toledo-y-la-bozzo-entre-los-beneficiados>

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0019-2005-PI/TC

¹⁴ <http://www.rompeteelojo.com/2005/07/marcha-anti-corrupcion-crnica-grfica.html>

¹⁵ Para mayores detalles, puede leerse: Pease García, Henry, 2006, Por los Pasos Perdidos. El Parlamento peruano entre 2000 y el 2006, Lima: Fondo Editorial del Congreso, pgs. 485 y ss.

El Tribunal declaró inconstitucional¹⁶ esta Ley por considerar que el Congreso de la República no puede crear una universidad pública sin demostrar previamente que tiene los fondos y que los mismos se encuentran garantizados por el Poder Ejecutivo. Ello a partir de que el Poder Legislativo no tiene iniciativa de gasto y por tanto, no puede disponer del patrimonio de otras universidades porque ello vulnera la autonomía universitaria. El Tribunal Constitucional dispuso que el Congreso y el Ejecutivo coordinen los requisitos para que entre en funcionamiento la universidad, concediendo una *vacatio legis* de los efectos de su sentencia para que ello fuese posible.

Tal hecho le permitió al Congreso logra salvar la situación. Por ello, luego de coordinar satisfactoriamente con el Ejecutivo, pudo aprobar una nueva ley rectificatoria, la Ley 30139, dentro del plazo de *vacatio* de la referida sentencia.

Finalmente, la *Ley Pulpín* establecía un modelo laboral juvenil especial para jóvenes entre 18 y 24 que contemplaba limitados derechos laborales. La iniciativa legal presentada por el Ejecutivo fue dictaminada en Comisión el 28 de noviembre de 2014, y el 04 de diciembre en sesión del Pleno fue aprobada, con un texto sustitutorio, que fue exonerado de segunda votación y que fue promulgado como ley por el Ejecutivo, el 16 de diciembre de 2014.

Esta norma produjo una férrea reacción contraria de gran parte de la ciudadanía, sobre todo en el sector de los jóvenes que realizaron hasta cuatro multitudinarias marchas (18, 22 y 29 de diciembre de 2014 y 15 de enero de 2015).

Desde el 17 de diciembre de 2014, el día siguiente a su publicación como ley, por lo menos dos grupos parlamentarios presentaron iniciativas legales para derogarla. Otras bancadas también lo hicieron en los días siguientes y finalmente el 26 de enero del 2015, se aprobó la Ley 30300 que derogó la *Ley Pulpín*.

Los congresistas que votaron a favor de derogar esta Ley tan solo un mes después de haberla aprobado, declararon que el cambio de su voto era consecuencia de haber podido escuchar la opinión de la sociedad o en razón de que estaban rectificando un voto que fue emitido bajo información inadecuada respecto a los efectos de la norma aprobada¹⁷.

En suma, nuestra historia reciente demuestra que si bien el Congreso Unicameral puede haber logrado su objetivo de seguir un procedimiento legislativo más célere, ello ha sido a costa de dejar de lado espacios para la reflexión y ponderación. Por tanto, esta celeridad le ha costado al país la pérdida del debate dentro del Congreso y el diálogo con la sociedad. De esta forma, se impide tener la oportunidad de ponderar los impactos de la iniciativa legal y por ello, de enriquecerla, corregirla y brindarles legitimidad.

Es claro entonces que el unicameralismo ha deteriorado el proceso legislativo y, por ende, la calidad de la legislación.

Este diagnóstico ratifica lo señalado por la academia. Por ello, no sólo es necesario que se regulen espacios de reflexión en el proceso legislativo, sino

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0019-2011-PI/TC

¹⁷ "Congresistas que cambiaron sus votos sobre la Ley Laboral niegan cálculo político", en *El Comercio*, 28 de enero de 2015.

que existan posibilidades reales de ejercer esta revisión, lo que no sucede en los modelos unicamerales¹⁸.

2.2. LA IMPORTANCIA DEL CONGRESO BICAMERAL

La academia ha reconocido que el Congreso Bicameral tiene tres principales virtudes: mejora la representación política, garantiza la configuración de un sistema de control al interno del legislativo y mejora la calidad de la producción legislativa¹⁹. Seguidamente desarrollamos a detalle cada una de ellas, a fin de demostrar que precisamente su ausencia ha contribuido a generar los problemas de nuestro Congreso Unicameral, a los que nos referimos en el punto anterior.

2.2.1. El Bicameralismo permite el control interorgánico

Los estudios de Derecho Constitucional destacan la importancia del control político en un diseño democrático, tanto el control entre órganos (o interorgánico) como el que se realiza dentro de un mismo órgano constitucional (o intraorgánico). Loewenstein señala al respecto, que el bicameralismo opera como un control intraorgánico frente a la posibilidad de un poder excesivo de la cámara baja. Asimismo, puede evitar decisiones precipitadas y generar el tiempo y espacio necesario para que la opinión pública se involucre en el proceso legislativo a fin de revestir de legitimidad a la ley que se apruebe²⁰.

En el mismo sentido, Hamilton sostenía que la bondad del bicameralismo era refrenar la posibilidad de que los representantes traicionen la confianza depositada en ellos, ya que *"...un Senado, como segunda rama de la Asamblea Legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno. Refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos distintas entidades para llevar a cabo cualquier estratagema de usurpación o perfidia, donde de otro modo la ambición o la corrupción de una sola hubiera sido suficiente"*²¹.

Recogiendo estas enseñanzas los constitucionalistas nacionales se han pronunciado en reiteradas oportunidades en favor de un Congreso Bicameral²². Compartiendo esta misma posición, Javier de Belaunde Ruiz de Somocurcio, desde su experiencia como diputado y haciendo referencia a las enseñanzas de Loewenstein y del constitucionalista argentino Juan Gonzales Calderón, también diputado en Argentina, señalaba que *"...la cámara única no puede ser contenida en sus excesos por sí misma (...). El sistema bicameral, por el contrario tiene la virtud de fiscalizar y sopesar a la otra cámara [y] Por*

¹⁸ Planas, Pedro, 2001, *Parlamento y Gobernabilidad Democrática*, Ob. Cit. Pg. 330 y ss.

¹⁹ Alcántara, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez, 2005, *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina*, España: Ediciones Universidad de Salamanca, pg. 33 y ss.

²⁰ Loewenstein, Karl, 1979, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, pg. 250

²¹ Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison. FEDERALIST No. 62. The Senate. For the Independent Journal. Wednesday, February 27, 1788.

²² Chipoco, Enrique, 2010, *La Constitución. Lectura y Comentario*, Lima: Rhodas; Landa Arroyo, César, 2003, "Control Parlamentario", Lima: USAID, Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, pg. 7; Bernal, César, 2002, "La opción del Bicameralismo en la Reforma Constitucional, en *Actualidad Jurídica*, pg. 159-163.



ello, hay más seguridad de que la actividad legislativa del Congreso sea acertada en su acción a favor de los intereses del país"²³:

Para reafirmar las bondades del bicameralismo, el diputado de Belaunde nos recuerda el caso del proyecto de ley de estatización de la banca promovido desde el Ejecutivo y aprobada sólo en horas por la Cámara de Diputados, el cual fue finalmente detenido por el Senado, aunándose a la opinión ciudadana, evitándose así su aprobación como ley.

2.2.2. El Bicameralismo permite una mejor representación política

La estructura bicameral permite que la segunda cámara incorpore otros criterios de representación, adicionales al criterio poblacional, al que por lo general responde la primera cámara. Los estudios de política comparada muestran que existen, por lo menos, tres tipos de criterios de representación a los que puede responder la segunda cámara²⁴:

- *Representación territorial*, que es la representación de las unidades de gobierno territorial diferentes al Estado, conocidas como Estados Federados, Regiones o Provincias; cuya finalidad es lograr una representación paritaria o en iguales condiciones de todas ellas. Si bien este tipo de representación se asocia a los países federales, también es cierto que puede presentarse en países de gobierno unitario.
- *Representación nacional*, que es la representación de la ciudadanía en general que puede elegir representantes sin estar limitada por la ubicación geográfica del elector o la residencia del representado.
- *Representación especial*, que es la representación de sectores o grupos que por su postergación histórica o por ser minoría no han podido tener presencia en las cámaras legislativas, como, por ejemplo, sucede con los grupos étnicos.

En consecuencia, no es cierto que la segunda cámara sólo tiene sentido en los gobiernos federales. En Latinoamérica sólo tres países son federales y bicamerales, mientras que seis, son países de gobierno unitario pero tienen un Legislativo de estructura bicameral, y en tres de estos, los miembros de la segunda cámara no representan a las unidades territoriales sino al conjunto de la ciudadanía nacional²⁵, mientras que la primera cámara, representa los intereses territoriales y poblacionales.

En algunos casos, la primera cámara de un modelo bicameral, al igual que en varios Congresos Unicamerales, combina un criterio de representación poblacional y territorial. Ello sucede cuando los representantes se eligen por una determinada área geográfica que para efectos electorales se denomina distrito electoral, que coincide con la demarcación de las unidades político administrativas en que se divide el país. En estos

²³ De Belaunde R. de. S., Javier, 2008, "*Bicameralismo para consolidar la democracia*", en *La República* de 09 de octubre de 2008.

²⁴ Sin embargo, también existes bicameralismos en los cuales la segunda cámara está integrada por algunos representantes que no son elegidos sino más bien designados, como sucede en Chile o Paraguay donde los ex presidentes se incorporan como senadores.

²⁵ Este es el caso de Colombia, Paraguay y Uruguay.

casos, los legisladores son elegidos como representantes tanto de la población de esta área como del territorio mismo²⁶.

Tal situación se ve reforzada si es que se establece un mínimo de escaños para estas demarcaciones territoriales a fin de proteger a los distritos electorales más pequeños. Así sucede en Ecuador, Uruguay, Argentina y en nuestro país.

También existen casos en los cuales la representación especial puede dar lugar a escaños reservados para ciertos grupos tanto en la primera como en la segunda cámara, un ejemplo es Colombia.

En suma, la existencia de una segunda cámara en la estructura del Congreso posibilita la incorporación de criterios de representación que resultan complementarios y que facilitan la representación de sectores minoritarios o excluidos.

2.2.3. El Bicameralismo permite la división de trabajo y la mejora del proceso legislativo y del producto final

Algunas de las críticas dirigidas al Congreso Bicameral se refieren a la supuesta duplicidad de funciones de ambas cámaras que resulta obsoleto. Sin embargo, la crítica pierde sustento cuando se advierte que la segunda Cámara le permite al Legislativo distribuir hasta en tres órganos internos las recargadas funciones del Congreso que el unicameralismo concentra en una sola cámara.

En efecto, en un Congreso Bicameral es posible dividir el trabajo distribuyendo las competencias en *funciones exclusivas* atribuidas a cada cámara, *funciones complementarias* cuyo ejercicio por parte de cada cámara permite la obtención de un resultado perseguido por ambas, y *funciones conjuntas* para cuyo ejercicio se requiere la concurrencia de ambas cámaras.

En el ámbito latinoamericano, el reparto de las funciones es muy diverso, pues en algunos países la función de control político se encuentra concentrada en la primera cámara (como sucede en Chile) y en otros, la función nominadora de las principales autoridades se reserva a la segunda cámara (como sucede en Argentina, México o parcialmente en Colombia).

De otra parte, en casi todos los Congresos Bicamerales, la primera cámara inicia el juicio político acusando ante la segunda a los altos funcionarios públicos y la segunda decide si esta acusación es fundada.

Esta división de funciones permite al Congreso incentivar la especialización de los legisladores y ampliar sus niveles de eficiencia. Ello a la par de reforzar la calidad de su desempeño, pues mientras una realiza acciones de control político, otra se avoca al estudio de diferentes iniciativas legislativas o al nombramiento de altas autoridades, sin

²⁶ Alcántara, García Montero y Sánchez denominan a este tipo de representación territorial representación territorial tangencial. Alcántara, 2005, Ob. Cit. pg. 189, 193.

perjuicio de que en determinadas materias, puedan actuar de manera complementaria, como sucede en los casos de juicio político²⁷.

Con respecto a las funciones legislativas, algunos sistemas bicamerales consideran que ciertas iniciativas de este tipo están reservadas a una cámara o a otra y que el proceso pueda iniciarse en cualquier cámara o sólo en una de ellas. Sin perjuicio de ello, la ventaja que proporcionan los Congresos Bicamerales en esta materia es doble ya que permite contar con mecanismos que posibilitan la mejora del procedimiento de elaboración legal y, en consecuencia, la calidad del producto final es superior.

Primero, mejora el procedimiento, porque posibilita el conocimiento de las iniciativas legales por parte de dos instancias, lo que sucede incluso en aquellos casos en que la primera cámara siempre es la instancia en donde se inicia el procedimiento legislativo, ya que también en estos supuestos, las dos cámaras debaten, conocen y emiten su opinión sobre las iniciativas legislativas. Asimismo, la existencia de una cámara de revisión permite contar con el tiempo y espacio suficientes para que la ciudadanía pueda intervenir en el debate aportando elementos sobre el impacto esperado o real de la iniciativa.

En los casos en los que la segunda cámara responde a la representación de sectores o intereses que antes no se encontraban adecuadamente representados por la primera cámara, el proceso legislativo se enriquece con la incorporación de estos actores, ya que posibilita que se expresen a través de iniciativas legislativas o de observaciones, correcciones o añadidos presentados a estas propuestas legales.

Por ello, tal como señalan Tsebelis y Money²⁸ la incorporación de la mayor diversidad de intereses en el debate legislativo a través de la segunda cámara, hace más difícil la aprobación de normas que cambien el *statu quo* brindando así mayor estabilidad al sistema y un incentivo especial a los legisladores para llegar a consensos que permitan estos cambios, los cuales serán entonces producto de una mayor reflexión y gozarán de mejor calidad.

En el mismo sentido, el profesor Bullard²⁹ considera que una de las principales virtudes del Bicameralismo es que por representar una mayor diversidad de intereses, dificulta la profusa producción normativa, aumenta la posibilidad de normas de mejor calidad y refuerza la seguridad jurídica.

2.2.4. Modelos o categorías de bicameralismo

Luego de un análisis comparado de los Congresos Bicamerales, los estudios de ciencia política han elaborado categorías o modelos de bicameralismo en función de cómo se regula legalmente la base electoral de representación y las funciones o poderes de cada una de sus cámaras. De forma tal que, dependiendo de si presentan o no la misma base electoral, se le denominará *bicameralismo congruente o incongruente*; y dependiendo

²⁷ En ese mismo sentido Planas, Pedro, 2001, Ob. Cit. Pg. 328 y 329

²⁸ Tsebelis, George y Money, Jeanette, 1997, *Bicameralism*, New York: Cambridge University Pres, citado por Alcántara, Manuel, Mercedes Montero y Francisco Sánchez, Ob. Cit. pg. 35.

²⁹ Bullard, Alfredo, "¿Más Congresistas?", en *El Comercio* de 24 de febrero de 2018.

de si tienen funciones iguales o distintas, con similar o diferente importancia, se les denominará *bicameralismo simétrico o asimétrico*³⁰.

En ese sentido, pueden identificarse tres modelos de Congreso Bicameral:

- De *Bicameralismo fuerte*, si sus cámaras tienen diferente base representativa (incongruente) y poderes relativamente del mismo peso (simétricos).
- De *Bicameralismo semifuerte*, cuando sus cámaras tienen diferente base representativa (incongruente) pero una de ellas tiene significativamente mayor poder sobre la otra (asimétrico); o bien tienen igual base representativa (congruente) pero sus cámaras tienen similar poder (simétrico).
- De *Bicameralismo débil*, porque sus cámaras tienen igual base representativa (congruentes) y además una tiene mayor poder que la otra, como si en la práctica sólo existiera aquella.

En consecuencia, los beneficios del bicameralismo tienen mayor y mejor expresión en el modelo de *bicameralismo fuerte*, debido a que su composición refleja una mayor diversidad de intereses cuya representación es distribuida entre las dos cámaras (incongruencia representativa) a efecto de que cada una de ellas los canalice y tenga presentes a lo largo de todo el proceso de elaboración legislativa. En el mismo, cada cámara tiene participación de similar importancia así como en el cumplimiento de otras funciones que le son atribuidas (simetría funcional).

En suma, el bicameralismo fuerte, que se sustenta en la incongruencia de intereses representados por cada cámara y en la simetría en sus funciones, es "*el mejor para el desarrollo de la democracia, ya que generaría modelos de consenso, al forzar la inclusión de más actores dentro del proceso de toma de decisiones*³¹", actores que tienen capacidad tanto de proposición como de veto.

Asimismo, puede advertirse que incluso el modelo bicameral débil es mejor que el unicameralismo pues, aunque en este una de las cámaras pareciera no tener mayor relevancia, su presencia todavía determina la posibilidad de dividir el trabajo y lograr retardar el proceso de elaboración legislativa, lo cual contribuye, aunque mínimamente, al control interno que limite los excesos de la Cámara única.

2.3. EL MODELO BICAMERAL DE LA PRESENTE INICIATIVA

El modelo de Congreso Bicameral que la presente iniciativa propone en su fórmula legal, se corresponde con lo que se ha denominado como **bicameralismo fuerte**.

Ello es así, porque sus cámaras representan a diferentes intereses y sectores ciudadanos, y tienen atribuidas funciones exclusivas, complementarias y conjuntas, que permiten hacer efectiva la división del trabajo y fomentar la especialización en el mismo.

³⁰ Lijphart, Arend, 2000, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel, pgs. 194-196.

³¹ Alcántara, Manuel; Mercedes Montero y Francisco Sánchez, 2005, *Ob. Cit.* Pg. 35.

Este modelo mantiene entre ambas cámaras, un balance de poderes que garantiza el necesario control intraorgánico en el Legislativo.

2.3.1. El modelo bicameral propuesto contempla el aumento del tamaño del Congreso para mejorar el vínculo de representación

Como se analizó inicialmente, uno de los problemas que ha tenido que afrontar el Congreso Unicameral peruano es el deterioro del vínculo de representación entre el congresista y sus representados. Por ello, esta situación pretende mejorarse con el aumento del número de representantes, de tal manera que al pasar de 130 a 220 autoridades ya no se tenga un congresista por cada 242,220 ciudadanos sino un congresista por cada 143,130 ciudadanos, que nos sitúa un poco más cerca de la ratio de representación que tiene actualmente Colombia.

2.3.2. El modelo bicameral propuesto contempla una base representativa ampliada y diferenciada

Como hemos visto, el Congreso Unicameral fuerza a sus congresistas a ejercer la representación de tres intereses (poblacional, territorial y nacional) generando una tensión interna que en la práctica implica el abandono de alguno de ellos, los cuales según la data expuesta, parecía resolverse cada vez más a favor de la representación poblacional-territorial en detrimento de la representación nacional.

Asimismo, el actual sistema electoral no ha posibilitado la inclusión de los intereses de la población indígena y originaria en el Congreso, a pesar de su importancia en nuestro país. En la práctica, son excluidos del proceso legislativo y su expresión sólo se obtiene de modo reactivo, en la etapa de la aplicación de las leyes. Ello sin contar los perjuicios que también representan la exclusión de otras funciones ejercidas por los congresistas.

En consecuencia, la propuesta legislativa toma en cuenta lo formulado por el ex presidente Valentín Paniagua, quien señalaba la importancia del sistema electoral en la conformación y organización del Congreso, y en la representación que este expresa, señalaba que las mismas *"...deben guardar consonancia con la realidad que siempre termina burlando la arbitrariedad del voluntarismo político o los esquemas doctrinarios o ideológicos. De allí que, sin prescindir de las luces de la teoría, el esfuerzo reformador no puede ignorar ni la historia ni las contingencias específicas de la experiencia de las elecciones..."*³².

En ese sentido, la iniciativa presentada propone modificar la actual base representativa del Congreso, de tal modo que en la Cámara de Diputados encuentren representación los intereses poblacionales-territoriales y los intereses de la población indígena. En tanto, que el Senado, sea el órgano que represente los intereses nacionales, de manera muy similar a como sucede en Colombia, Paraguay y Uruguay.

De esta manera, la Cámara de Diputados mantiene la representación poblacional-territorial que sustenta el actual Congreso Unicameral, pero mejora esta representación porque:

³² Paniagua, Valentín, 1996, "Sistema electoral y elección del Congreso", en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios III*, Lima: Comisión Andina de Juristas, pg. 186

- ❖ Aumenta el número mínimo de representantes por Región con la finalidad de mejorar la representación de los distritos con menor población que no reciben ningún escaño por el criterio poblacional. Ello permitiría que la Región de Madre de Dios que actualmente sólo cuenta con un representante en el Legislativo, aumente su número a dos.
- ❖ Adicionalmente, reserva 4 escaños de la cámara de Diputados para la representación indígena y originaria, asegurando así la intervención de este grupo en las instancias de decisión política nacional, de donde han estado históricamente postergados. Por ello, consciente de la novedad de este tipo de representación, la propuesta deja a la Ley Orgánica de Elecciones, el desarrollo de cómo debe realizarle la elección de los mismos.

En consecuencia, la Cámara de Diputados integra diputados que representan los intereses poblacionales-territoriales y a la vez, diputados que representan los intereses de los pueblos indígenas.

Por su parte el Senado representará los intereses nacionales pues sus integrantes serán elegidos por el sistema de Distrito Único Nacional, asegurando de esta manera la representación de intereses diferentes a los que representa la primera cámara. En efecto, con este sistema de elección, se posibilita la representación de aquellos intereses que por no estar concentrados en una circunscripción no alcanzan a lograr ningún representante, o caso contrario, el número de representantes que se obtienen, no se corresponden con su importancia a nivel nacional.

Asimismo, con este modelo electoral se posibilita que en el Congreso se encuentren intereses territoriales, poblacionales, especiales y nacionales de forma tal que la expresión de estos en la función legislativa fomentará la necesidad de llegar a consensos o acuerdos con mayor legitimidad.

2.3.3. El modelo bicameral propuesto contempla la división de trabajo manteniendo una relación de simetría entre cámaras

Con la finalidad de superar el cuestionamiento de duplicidad de labores y mayor lentitud y demoras, que representaría el modelo bicameral para algunos, la propuesta plantea una división del trabajo del Congreso de la siguiente manera:

❖ *Funciones exclusivas*

Se atribuye funciones a las cámaras que pueden ejercer de manera exclusiva. Así, dentro de las competencias no legislativas se tiene que la función de control política es otorgada a la cámara de Diputados, mientras que la función de nombramiento y sanción de altas autoridades, autorizaciones de viaje del Presidente, de ingreso de tropas extranjera, así como el conocimiento de las declaraciones de sitio y la aceptación de la renuncia del Presidente se reservan para el Senado.

Ello permite que funciones como el nombramiento de altas autoridades no sólo recaigan en los representantes de los intereses nacionales sino también en una

cámara cuyo menor tamaño permitirá llegar a consensos más fácilmente, superando así los entrampamientos que se produjeron en los últimos 25 años en nuestro Congreso unicameral, particularmente en el nombramiento de magistrados constitucionales y del Defensor del Pueblo.

En lo que se refiere a la función legislativa, se reserva al Senado, la iniciativa en materia legislativa que se considera de relevancia nacional, tal como son las leyes de reforma constitucional, de desarrollo constitucional y leyes orgánicas. Sin embargo, el procedimiento para su debate y aprobación es igual a las demás iniciativas. Por ello, están sujetas a debate y aprobación de la Cámara de Diputados.

Finalmente, se considera también como funciones exclusivas aquellas referidas a normar su propia organización a través de la aprobación de sus reglamentos, así como conocer y decidir sobre las denuncias por faltas a la ética o solicitudes de levantamiento de inmunidad contra sus integrantes.

- ❖ *Funciones complementarias.* Existen dos funciones que involucran actividades de ambas cámaras.

La primera de ellas es la que se refiere al Juicio Político, de tal manera que mientras la cámara de Diputados acusa a los altos funcionarios, el Senado decide sobre la responsabilidad de estos.

En el caso de delegación de facultades, la cámara de Diputados decide si delega las funciones. Por su parte, el Senado ejerce el control constitucional de la legislación delegada, así como de los decretos de urgencia y los tratados internacionales.

- ❖ *Funciones conjuntas* en el tema presupuestario y en la Comisión Permanente.

Debido a su importancia, la propuesta considera que corresponde a ambas cámaras intervenir en el proceso de aprobación de la legislación presupuestaria, a través de la conformación de una Comisión Mixta integrada por diputados y senadores en igual número. Este grupo de trabajo asumirá competencia además en todos los temas presupuestarios y de cuenta general.

Asimismo, siendo la Comisión Permanente el órgano que sustituye a las cámaras durante el periodo de receso, ella también se encuentra conformada tanto por diputados como por senadores en igual número. La integración paritaria garantiza que, al igual como sucede durante la legislatura, durante este periodo de receso ninguna cámara prime sobre la otra. Hecho que no sucedería si ella se conformara de acuerdo a la proporción de miembros de cada una, pues entonces se impondría la voluntad de los diputados sobre la de los senadores.

Como puede advertirse, el reparto de funciones entre las dos cámaras resulta simétrico en tanto los poderes que a través de ellas se les atribuye mantienen un balance entre

ambas. Al mismo tiempo, se garantiza que no se dupliquen funciones y que varias de ellas puedan ejercerse con menos trabas de las que tenían en el Congreso Unicameral. A su vez, se incentiva la especialización de los integrantes de ambas cámaras en las funciones que le son reconocidas como exclusivas.

2.3.4. El modelo bicameral propuesto contempla un proceso legislativo más reflexivo que incentive mayores consensos y reduzca la posibilidad de cambios intempestivos

La propuesta considera que si bien la función legislativa corresponde a ambas cámaras, el Senado actuará como instancia revisora que, salvo en aquellos casos en que tiene reservada la iniciativa legislativa, puede seleccionar discrecionalmente los proyectos sobre los que considera necesario pronunciarse. Ello porque se entiende que es importante establecer una etapa de mayor reflexión, incorporar mejoras o correcciones en la fórmula legal o, incluso contar con la opinión de la ciudadanía informada o directamente afectada por la propuesta legal.

Este esquema permite que el Senado no recargue sus funciones, sobre todo porque es un órgano de menor tamaño, y también con el objetivo de que su presencia sirva para lograr una mejor ponderación de las propuestas controversiales para cuya evaluación se requiere contar con mayor información y/o debate. Ello adicionalmente a que los intereses que los senadores incorporan en el proceso legislativo, son los intereses nacionales, e incluso de aquellas minorías que no pudieron acceder a la primera cámara por el sistema electoral al que esta responde.

Sin perjuicio de ello, ante la necesidad de una instancia de cierre del proceso legislativo, el Senado tiene atribuida esta competencia, pero sólo si se cumplen ciertos requisitos. Así, ante la diferencia o desacuerdo con la cámara de Diputados, su opinión prevalece sólo si la primera cámara no consigue una insistencia respaldada por la mayoría absoluta del total de sus integrantes o, si ello sucede, cuando la propia cámara de senadores consigue ratificar su posición con la mayoría absoluta de sus integrantes.

Asimismo, si el Ejecutivo presenta una observación a la Autógrafa, será el Senado el encargado de aceptarla o de insistir en la fórmula original.

Finalmente, la propuesta no regula un mecanismo para la conciliación de las diferencias que surgieran entre las cámaras porque considera que una disposición legal limitaría las diferentes posibilidades de llegar a acuerdos por las que podrían optar libremente los legisladores de ambas cámaras.

2.3.5. La transparencia como garantía de ética en la función pública de los representantes

Otro de los aspectos relevantes para el correcto funcionamiento de un Congreso bicameral y del Estado en general, es la transparencia de los intereses de los congresistas y del Presidente de la República. La Comisión Presidencial de Integridad sostiene que *"la forma a través de la cual autoridades y funcionarios toman decisiones, y las gestionan, es opaca para los ciudadanos. Esta falta de transparencia aumenta la*

*desconfianza en lo público e inhibe las iniciativas de vigilancia de la ciudadanía*³³. Ante ello, este grupo de trabajo propuso que los altos funcionarios presenten una Declaración Jurada de Intereses relativa a sus vínculos societarios, comerciales, gremiales, empresariales, profesionales y laborales anteriores al ejercicio del cargo.

Asimismo, la experiencia comparada nos dice que este tipo de planteamiento no son una práctica extraña para estas autoridades, sino todo lo contrario. Por ejemplo, el artículo 8 de la Constitución de Chile establece que el Presidente de la República, Ministros, Diputados y Senadores deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. Por su parte, en Colombia, el artículo 183 de la Constitución establece que *"los congresistas perderán su investidura por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses"*.

En consecuencia, la propuesta presentada considera que es valioso recoger tanto la experiencia constitucional comparada como las recomendaciones de quienes pretenden incorporar en la vida pública mayores estándares éticos, considerando que el objetivo común que comparten no es otro que dotar al Estado y a sus representantes elegidos por el voto popular, de la mayor transparencia posible en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, la iniciativa incorpora el deber de Diputados, Senadores y del Presidente de la República de transparentar los conflictos de intereses que pudieran tener por medio de la presentación de una declaración jurada de intereses al momento de asumir el cargo.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

3.1. LOS COSTOS

La aprobación de un Congreso Bicameral implicaría una modificación de la estructura y organización de este poder del Estado que impacta directamente en el aumento de los costos que el Congreso representa para el Presupuesto Nacional. Ello es así, puesto que todas las instituciones de la democracia conllevan a un gasto para el tesoro público que nos cuesta a todos los ciudadanos.

Sin embargo, para apreciar los costos que la propuesta generaría resulta necesario tomar en consideración las siguientes circunstancias: la magnitud del aumento del gasto que se generaría, la posibilidad de racionalizarlo, y finalmente, la posibilidad de que revierta en la mejora del desempeño institucional.

En lo que se refiere a la magnitud del gasto debe tenerse en cuenta que actualmente, el Congreso Unicameral de 130 congresistas representa para el Tesoro Público un gasto de S/. 523, 651,700 por periodo parlamentario de cinco años, a razón de S/. 805, 618 anual por cada despacho congresal³⁴.

Con lo cual, si se proyectara este mismo gasto para los nuevos 40 despachos de la Cámara de Diputados y 50 despachos de la Cámara de Senadores que propone la

³³ Comisión Presidencial de Integridad (2016). Informe final publicado por las Resoluciones Supremas N° 258-2016-PCM y 264-2016-PCM. Recuperado de: <http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Informe%20Final%20Comision%20Presidencial%20de%20Integridad.pdf>

³⁴ Información recuperada el 13 de marzo de 2018 de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/desembolsara-s-523-millones-congreso-227384>

iniciativa, en el Congreso de 170 diputados y 50 senadores, el gasto ascendería a S/ 177' 235, 960.00 por año; durante todo el periodo el gasto en remuneraciones sería de S/ 886, 179,800.00. Ello, representaría un aumento de S/ 362,528,100 en el gasto del Congreso en remuneraciones por el periodo parlamentario.

Sin embargo, también existe la posibilidad de racionalizar o reducir el gasto de los despachos de la Cámara de Senadores, ya que por su naturaleza de cámara revisora podría contemplarse la posibilidad que en lugar de una remuneración mensual reciban dietas por sesiones o que tengan un número de personal menor a su disposición, sobre todo teniendo en cuenta la mayor profesionalización con la que contarían.

Finalmente, debe tenerse en cuenta los gastos del Parlamento en el contexto comparado, pues tal como demuestra el siguiente cuadro, a los peruanos su Congreso le cuesta menos de la mitad que a los colombianos o chilenos.

CUADRO 3
COSTO DEL PARLAMENTO EN VARIOS PAISES DE LA REGIÓN

País	Gasto total congreso anual	Gasto por Congresista	Gasto por senador	Gasto por diputado	Sueldo mínimo ³⁵
Perú	\$ 31, 450,552.00	\$ 241,927.33	-	-	\$ 260.00
Chile ³⁶	\$ 79, 951,575.00		\$ 613,965.00	\$ 485,875.00	\$ 455.40
Colombia ³⁷	\$ 75, 110,079.00		-	-	\$ 265.00
Uruguay ³⁸	\$ 132, 100,000.00		-	-	\$ 470.00

Elaboración: Despacho del Congresista Alberto de Belaunde

3.2. LOS BENEFICIOS

El Congreso Bicameral con diferente base representativa y con división de trabajo, a través de la asignación de funciones diferenciadas que reconoce similar poder a las cámaras, posibilitaría los siguientes beneficios:

- ❖ Mayor y mejor representación de los diferentes intereses ciudadanos en la instancia de representación nacional.
- ❖ Tal situación permitiría que las decisiones políticas se adopten tomando en cuenta estos intereses de manera previa y no después, reduciendo así la tasa de cuestionamiento en su fase de aplicación, incluyendo además el eventual

³⁵ <http://larepublica.pe/economia/1197820-el-sueldo-minimo-en-el-peru-y-en-otros-paises-de-latinoamerica>

³⁶ <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/senado/cuanto-le-cuesta-anualmente-a-chile-cada-senador-y-diputado/2017-02-28/071133.html>

³⁷ Información con el anterior sueldo. Actualmente hubo un incremento del 7%.
<http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/163498-a-los-colombianos-un-congresista-le-cuesta-mas-de-3-mil-millones>

³⁸ <https://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-gasta-financiar-legisladores.html>

- costo social de las protestas, así como el costo por el retardo en la ejecución de las medidas.
- ❖ Por la mayor dificultad de llegar a consensos, la legislación sería fruto de un proceso de reflexión y consenso mayor al actual, que se espera repercuta en la calidad de las normas aprobadas.
 - ❖ Asimismo, que las normas sean fruto de mayor consenso y tengan mayor calidad debería repercutir en una reducción de la tasa de observaciones por parte del Estado y de demandas de inconstitucionalidad, reduciendo el costo de las mismas.
 - ❖ El aumento del número de representantes y la división del trabajo entre las cámaras al interior del legislativo, facilitará la especialización de los congresistas en determinadas materias (política educativa, política de salud, etc.) que se esperaría repercuta en la calidad de su desempeño.
 - ❖ La existencia de una segunda cámara permitirá que el control interorgánico, entre el Ejecutivo y el Legislativo, no tenga el alto costo de inestabilidad que hoy supone la disolución del Congreso sino únicamente de la Cámara de Diputados, preservándose el Senado, mientras se restituye una nueva primera cámara.

3.3. PONDERACIÓN DE LOS IMPACTOS

Teniendo en cuenta los costos y los beneficios puede advertirse que el beneficio del desempeño más eficiente del Legislativo impacta directamente en la reducción del costo social que generaban las normas aprobadas sin la reflexión y el consenso necesario. Esto incluye no sólo el ahorro de las protestas, sino sobre todo que se espera aumentar la legitimidad de las medidas adoptadas y en consecuencia también de la institución y el apoyo a la democracia.

De la misma manera, la mejora en la representación política de intereses ciudadanos excluidos o mal representados también aumenta la legitimidad de la actuación del poder legislativo y del sistema democrático.

Por tanto, si bien los costos pueden ser cuantificables, no sucede así con todos los beneficios de la reforma propuesta que, si bien se concentran de manera inmediata en la mejora de la representación política y el desempeño institucional del Congreso, repercuten en muchos más sectores de nuestra realidad.

En consecuencia, consideramos, que los costos se encuentran justificados en los beneficios esperados por la implementación de la reforma propuesta.

IV. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El objetivo del presente proyecto de ley es la reforma de diferentes artículos de la Constitución a fin de incorporar el modelo de un Congreso Bicameral, por ello, si bien la modificación se concentra en las normas comprendidas en el Capítulo I del Título IV referido a la Estructura del Estado y al Poder Legislativo, también se incluye en la presente la modificación de todos los otros artículos de la Carta Magna que se encuentran relacionados.