

**UNIVERSIDAD RICARDO PALMA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**



**“El Senado de la República como parte importante  
del Poder Legislativo en el Perú: El retorno a la  
bicameralidad de representación poblacional”**

Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado

**Autor:**

Renzo Arturo Chumpitaz Pacheco

**Asesor:**

Magdiel Igdalías Senén Gonzales Ojeda

**Lima, 2018**

*Dedico este trabajo de investigación a Dios, que en todo momento está conmigo ayudándome a aprender de mis errores, a mis padres, Luis y María, por mostrarme el camino a la superación, y a toda mi familia, por ser lo más valioso que tengo en la vida y su apoyo eterno.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>4</b>
<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Descripción de la situación problemática.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Importancia y Justificación de la Investigación .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3. Problema General.....</b>	<b>11</b>
<b>1.4. Problemas Específicos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.5. Hipótesis General.....</b>	<b>12</b>
<b>1.6. Hipótesis Específicas .....</b>	<b>12</b>
<b>1.7. Objetivos.....</b>	<b>13</b>
<b>1.8. Diseño Metodológico .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>14</b>
<b>EL PODER LEGISLATIVO Y LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. Generalidades y antecedentes.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Sistema Parlamentario Unicameral .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.1. Unicameralismo Perfecto: .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.2. Unicameralismo Imperfecto:.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3. Sistema Parlamentario Bicameral.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3.1. Bicameralismo Imperfecto .....</b>	<b>23</b>

2.3.2. Bicameralismo Perfecto .....	24
2.4. Sistema Parlamentario Tricameral.....	24
2.5. Historia del Poder Legislativo en el Perú .....	24
2.6. Evolución histórica de las Constituciones del Perú .....	27
2.6.1. La Constitución de 1823 .....	29
2.6.2. La Constitución de 1826 .....	30
2.6.3. La Constitución de 1828 .....	32
2.6.4. La Constitución de 1834 .....	34
2.6.5. La Constitución de 1839 .....	34
2.6.6. La Constitución de 1856 .....	36
2.6.7. La Constitución de 1860 .....	37
2.6.8. La Constitución de 1867 .....	40
2.6.9. La Constitución de 1920 .....	41
2.6.10. La Constitución de 1933 .....	42
2.6.11. La Constitución de 1979 .....	43
2.6.12. La Constitución de 1993 .....	45
<b>CAPITULO III .....</b>	<b>47</b>
<b>ACERCA DEL RETORNO A LA BICAMERALIDAD EN EL PERÚ .....</b>	<b>47</b>
3.1. Unicameralismo o Bicameralismo .....	47
3.2. Análisis comparado de las tendencias parlamentarias en el Perú y en Latinoamérica .....	51
3.3. ¿Es necesaria una reforma parlamentaria en el Perú? .....	71

<b>3.4. Propuestas legislativas a favor del retorno a la Bicameralidad....</b>	<b>76</b>
<b>3.4.1. Dictamen presentado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, presidida por el Dr. Henry Pease García.....</b>	<b>76</b>
<b>3.4.2. Proyecto de Ley que modifica los artículos 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 95°, 96°, 97°, 98°, 99°, 100°, 101°, 102°, 104°, 105°, 106°, 107°, 108° y 134° de la Constitución Política del Perú y restituye el Sistema Bicameral presentado por el Congresista Kenji Gerardo Fujimori Higuchi.....</b>	<b>83</b>
<b>3.4.3. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que constituye el Modelo Bicameral en el Parlamento Nacional presentado por el congresista Alberto de Belaunde de Cárdenas y los congresistas independientes Gino Costa Santolalla y Vicente Zeballos Salinas .....</b>	<b>86</b>
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>92</b>
<b>EL SISTEMA BICAMERAL QUE SE REQUIERE EN EL PERÚ.....</b>	<b>92</b>
<b>4.1. Fundamentos del sistema parlamentario propuesto .....</b>	<b>92</b>
<b>4.2. Funciones del sistema parlamentario propuesto.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2.1. Funciones exclusivas de la Cámara de Diputados.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2.2. Funciones exclusivas de la Cámara de Senadores .....</b>	<b>98</b>
<b>4.2.3. Funciones complementarias .....</b>	<b>99</b>
<b>4.2.4. Funciones conjuntas.....</b>	<b>100</b>
<b>4.3. Beneficios del sistema parlamentario propuesto .....</b>	<b>101</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>106</b>

<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>108</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO: PROPUESTA NORMATIVA .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUCCION

La historia del Congreso de la República ha estado marcada por la historia de las Constituciones que ha tenido nuestro país, cuyas características han estado relacionadas, por lo general, a los intereses particulares o por el contexto del gobierno en que se vivía. Desde su origen, esta institución ha sido la responsable de la creación de las leyes, así como de la fiscalización y representación de los intereses y aspiraciones de todos los ciudadanos de nuestra nación.

Sin embargo, es esta representación política la que actualmente hemos visto afectada. En efecto, cuando hablamos sobre esta forma de representación, nos referimos a *la actuación en nombre de otro de la defensa de sus intereses*<sup>1</sup>, es decir, es una obligación delegada por el pueblo mediante el voto; pero para ello, *el representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defender dichos intereses por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad*<sup>2</sup>. Nuestra realidad ha revelado una alarmante crisis en la que la defensa de los intereses sociales ha terminado por convertirse en la representación de intereses particulares para gran parte de nuestros parlamentarios, generando conflictos e inestabilidad en sus bancadas y peor aún para los ciudadanos que en su momento confiaron y brindaron su apoyo mediante su voto.

---

<sup>1</sup> Franz Portugal, "Crisis de Representación Política del Parlamento," Congreso de la República, 5, <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2016/files/material-lectura.pdf> (consultada el 15 de diciembre de 2017).

<sup>2</sup> Portugal, Crisis de Representación Política del Parlamento, 5.

Ello ha contribuido a que nuestro Congreso se vea envuelto en una serie de críticas no sólo por las acciones o comportamientos de sus parlamentarios, sino también por su escasa preparación y especialización, y su falta de criterio para priorizar las necesidades, lo que se ha visto reflejado en las iniciativas legislativas que se han aprobado sin siquiera tomar en cuenta la realidad social, política y económica del país, y mucho menos, la opinión pública de los ciudadanos, quienes somos los que finalmente sufrimos las consecuencias de los errores y por qué no decirlo, de los abusos del poder.

Es en relación a esta problemática que se realiza la presente investigación, que tiene por objeto analizar los sistemas parlamentarios que han predominado a lo largo de nuestra evolución histórica constitucional y de esta manera, poder entender la formación de nuestro Parlamento y su rol en la sociedad, así como su composición y la efectividad de sus funciones.

Con todo ello, se podrá observar que es el bicameralismo el sistema parlamentario que más tiempo ha caracterizado el contenido de nuestras Constituciones y la opción más conveniente para alcanzar el equilibrio y la democratización del sistema, dado que brinda la oportunidad de tener un doble tipo de representación a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, permitiendo una mejor calidad de las leyes y en especial, limitando el exceso de promulgación de las mismas, puesto que sobre ellas se ejercerá el adecuado control y un profundo estudio para su aprobación. Además, se podrá contar con personas de una amplia trayectoria y de prestigio, capaces de comprender la problemática del país y dispuestos a atender las necesidades más urgentes de la nación como lo son la educación, salud, vivienda, entre otros.



En ese sentido, analizaremos tres de las propuestas para el retorno a la bicameralidad, que a nuestro parecer, consideramos son las más relevantes porque permite observar las deficiencias que este sistema unicameral ha tenido en estos últimos 26 años, como ha sido el no haber podido establecer espacios para la reflexión ni para la participación de la ciudadanía dentro del proceso legislativo y mucho menos, que exista el debido control y fiscalización.

Tomando en consideración estas medidas legislativas, presentaremos nuestra propuesta normativa a fin de expresar las modificaciones necesarias a realizar en determinados artículos de nuestra Constitución Política y de esta manera, se pueda lograr una mejor división del trabajo en el Parlamento, una mejora en el proceso legislativo y en consecuencia, una mejor formulación y dación de las leyes.

# CAPITULO I

## ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1. Descripción de la situación problemática

La disconformidad social existente con respecto al rol del Poder Legislativo en el Perú, el cual reside en el Congreso de la República, así como del incumplimiento en determinadas funciones parlamentarias, entre ellas la función legislativa, de control político y otras de carácter especial, han originado diversos cuestionamientos y el conveniente análisis para proponer la aplicación de un sistema bicameral en el Parlamento nacional.

Sobre el particular, es preciso mencionar que dentro de los más conocidos sistemas parlamentarios se tiene a los unicamerales, bicamerales y también a los tricamerales, pero para los fines de la presente investigación solo nos abocaremos a los dos primeros. Como su nombre lo indica, el unicameralismo supone —en teoría— a un Congreso más “fuerte” frente al Ejecutivo, donde su velocidad para legislar es mucho mayor así como su capacidad para oponerse a las propuestas legislativas; es decir, mientras el Presidente tenga mayoría de representación partidaria dentro del Congreso unicameral, resulta más ágil la formulación y dación de las leyes. Por otro lado, la bicameralidad —entre uno de los argumentos a favor— es que brinda la oportunidad de tener dos formas de representación, ello a través de la Cámara Baja o de Diputados y la Cámara Alta o de Senadores, lo que significaría una mejora considerable en la calidad de las leyes expedidas y en gran manera, se limitaría el exceso de promulgación de las mismas sin que éstas cuenten previamente con un control regular y un

exhaustivo estudio, pues al pasar por varias etapas éstas afinarían los contenidos de las nuevas normas.

A fin de poder entender en qué contexto se dio el sistema parlamentario actual, es preciso remontarnos a los años noventa, fecha en la que el pueblo peruano vivió en un estado de desconfianza e inestabilidad debido a lo sucedido en el gobierno del ex presidente Alan García, con motivo del olvido u omisión de sus promesas durante la campaña electoral. Teniendo este escenario, en los comicios del año noventa, el movimiento independiente “Cambio 90” liderado por Alberto Fujimori, venció en segunda ronda a Mario Vargas Llosa, quien postulaba a través del Partido “Frente Democrático”.

No obstante, el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se entendía cada vez más, con especial énfasis en la política antirrevolucionaria. Y es que, Fujimori a pesar de haber triunfado en las elecciones presidenciales, no contaba con una representación parlamentaria de gran mérito. Siendo así, la concertación con el Parlamento su única solución, empero, eso no sucedería<sup>3</sup>.

Efectivamente, ante un Parlamento desacreditado y en medio de una crisis, el cinco de abril de mil novecientos noventa y dos, Fujimori salió a declarar que gran parte de los problemas que atravesaba el Perú eran debido al mal desempeño del Poder Legislativo, la corrupción del Poder Judicial, la oclusión a la paz nacional, entre otros, por lo que la solución en ese momento era disolver temporalmente el Congreso y crear un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional encargado de modificar la Constitución de 1979 y la

---

<sup>3</sup> Freddy Centurión González, “El Constitucionalismo Peruano en el siglo XX. Evolución y Análisis crítico” (tesis de licenciatura, Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, 2011), 142.

administración pública, pacificar al país, luchar contra el narcotráfico y la corrupción<sup>4</sup>.

Fue entonces que, a fin de legitimar el golpe y como fruto de la presión internacional, el 17 de junio de 1992 decidió convocar a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático y de esta manera, elaborar una nueva Constitución que debería ser aprobada por el pueblo en un referéndum, el cual, tras un cuestionado proceso, se hizo prevalecer el SÍ, sin que verdaderamente existan los votos válidos; al contrario, esta se dio en un contexto represivo por parte de la cúpula militar, así como la alteración de las actas electorales y la manipulación del sistema informático<sup>5</sup>.

Ante lo sucedido históricamente, es evidente que la Constitución de 1993 estuvo pensada principalmente para el favorecimiento al nuevo gobierno, la cual centra el poder en el ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, brindándole excesivas atribuciones y sin que exista control efectivo alguno por parte del Congreso, situación que a todas luces rompe el esquema de la separación de poderes existente en la Constitución de 1979.

Esto, en la actualidad, ha generado un problema realmente serio, en el que la formulación y expedición de las leyes es visto como un simple quehacer caracterizado por la ligereza e irreflexión de nuestros congresistas.

En efecto, un Parlamento unicameral conformado solamente por 130 congresistas para más de 30 millones de habitantes, no posee una justificación real ni doctrinaria, pues la tendencia natural es que el número de representantes

---

<sup>4</sup> Freddy Centurión González, "El Constitucionalismo Peruano en el siglo XX. Evolución y Análisis crítico" (tesis de licenciatura, Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, 2011), 142.

<sup>5</sup> Centurión, "El Constitucionalismo Peruano en el siglo XX. Evolución y Análisis crítico," 147.

aumento de acuerdo al crecimiento poblacional, la diversidad cultural y la creciente complejidad de la vida moderna<sup>6</sup>.

Sin embargo, esto no se da en plano real, sino todo lo contrario. En los últimos 26 años aproximadamente, la representación parlamentaria se ha reducido notablemente a una sola Cámara, reprimiendo la esfera mínima de representación, lo que contraviene a la tendencia de países identificados con la democracia occidental cuya estructura bicameral se encuentra, por una parte, relacionada con el número de habitantes de cada territorio, esto es, que por cada 13 millones de habitantes, es conveniente establecer la bicameralidad en el Parlamento, mientras que la unicameralidad es común en países de menos de 13 millones de habitantes<sup>7</sup>.

Por tanto, para que un Parlamento represente correctamente al país, es preciso que se constituya en dos cámaras, una que represente a los habitantes y otra, a los grupos sociales según temas que el arte político determine en cada país<sup>8</sup>.

Asimismo, en cuanto al desarrollo de una ley, el sistema bicameral demanda la iniciativa, discusión y consentimiento del proyecto de ley en la Cámara Baja o de Diputados, mientras que la Cámara Alta o el Senado actúa como cámara reflexiva o revisora, permitiendo un mayor control en relación al Ejecutivo, recuperando la estabilización y descentralización de los poderes del Estado y

---

<sup>6</sup> Camilo Hoyos Altamirano y Denis Mio Llacsahuanga, "La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993" (tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán, 2014), 81.

<sup>7</sup> Luis De La Cruz, "¿Unicameralidad y Bicameralismo para el Perú?," <http://reddocente.uladech.edu.pe/profiles/blogs/unicameralidad-o-bicameralidad> (consultado el 19 de diciembre de 2017).

<sup>8</sup> De la Cruz, ¿Unicameralidad y Bicameralismo para el Perú?

generando así una representación política más variada, de calidad y con contrapesos eficientes.

## **1.2. Importancia y Justificación de la Investigación**

Durante nuestra vida republicana nos han sucedido distintos gobiernos, civiles y militares, y de igual manera la existencia de varios textos constitucionales que albergaron en el Poder Legislativo, en su gran mayoría y por una vigencia breve, un sistema bicameral compuesto por dos cámaras legislativas (la cámara de senadores y la cámara de diputados), teniendo entre ellas la Constitución de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y la última de 1979; y por otro lado, la Carta de 1823, 1867 y la actual Constitución, con un sistema unicameral, cuyas falencias nos han llevado a reformular la utilidad del sistema bicameral.

A raíz de ello, la presente investigación tiene como objetivo realizar un estudio sobre la bicameralidad en el Perú y la posibilidad de retornar a este sistema parlamentario, puesto que al ser el Congreso el órgano que representa la opinión de la Nación, este debe estar conformado por personas de amplia experiencia y con una trayectoria personal y profesional intachable, capaces de gestionar correctamente las necesidades del pueblo y con los que la sociedad se sienta realmente representada, características que sin duda, dotarían de sagacidad, reflexión y madurez al Parlamento<sup>9</sup>; y en cuanto a la calidad de las leyes, demandaría la perfección de las mismas, además de un efectivo control político de las acciones de gobierno y la representación tanto territorial como poblacional.

---

<sup>9</sup> Julio Chigne, "Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú", <http://www.adeprin.org/unicameralidad-y-bicameralidad-en-el-peru/> (consultado el 19 de diciembre de 2017).

En tal sentido, en un intento por retornar a la tradición rota por la Constitución de 1993 y tomando en cuenta la evolución histórica de las Constituciones en el Perú, especialmente el texto de la Constitución de 1979, es preciso mencionar que en diciembre del año 2001, se promulgó la Ley N° 27600 – Ley que suprime la firma y establece el proceso de reforma constitucional, siendo para ello la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales la encargada de proponer un proyecto de reforma total de la Constitución, junto con el más amplio debate nacional.

Es en este marco que, la Comisión centralizó sus esfuerzos en la preparación de textos para la dación de tan anhelada reforma constitucional, Comisión que en su oportunidad estuvo presidida por el Dr. Henry Pease García, quien durante su mandato en el período 2001-2003 tuvo que llevar, de la mano de un Comité asesor, dicha reforma como una superación al orden fujimorista, a fin de reivindicar la Carta de 1979 además de ajustarla a la realidad actual. En efecto, dentro de los textos sobre reforma constitucional, se tuvo la propuesta de la referida Comisión (marzo del 2002), teniendo así en el *TÍTULO IV – DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO, CAPÍTULO I – PODER LEGISLATIVO*, que la composición del Congreso de la República estuviera dada por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados, conformada cada uno por 50 y 150 miembros respectivamente, y cuyas funciones se encontraban estrictamente delimitadas, recibiendo en su momento la aprobación de la mayoría de congresistas, pero que a la larga no prosperó.

Si bien es cierto, sobre esta Ley de reforma constitucional han recaído diversos comentarios, siendo algunos de ellos referidos a su inconstitucionalidad, toda vez que faculta al Congreso para dar tal reforma,

contraviniendo de esta manera el orden constitucional. Sin embargo, el sociólogo Henry Pease, en el ideal de proponer una reforma constitucional, empleó la tan cuestionada ley para brindar una iniciativa legal cuyos aportes, hasta la actualidad, han sido tomados en cuenta en los diferentes proyectos de ley presentados.

Es en esta propuesta donde se señala las funciones exclusivas de las dos Cámaras: la del Senado con el rol de nombramiento y ratificación, y la de Diputados con el rol de fiscalización, planteando la renovación por tercios de los representantes parlamentarios como ingrediente principal para que el retorno a la bicameralidad caiga mejor y sea vital. Ello quiere decir que junto con la elección del Presidente se elegirían dos tercios de parlamentarios y a la mitad del periodo presidencial, se eligiera al tercio restante, otorgándole de esta forma al pueblo la posibilidad de ampliar su confianza en el gobierno y de hacer lo mismo con el Congreso; sólo de esta forma, el Congreso será legítimo aunque el gobierno se desgaste<sup>10</sup>.

Pese a estos importantes aportes sobre el retorno a la bicameralidad, el tema ha permanecido aún en el debate. Es con el Proyecto de Ley del congresista Kenji Fujimori Higuchi de Fuerza Popular, y actualmente, el proyecto presentado por el congresista Alberto de Belaunde de Cárdenas, que se ha planteado nuevamente el debate de si habría que mantener el actual sistema unicameral, o si por el contrario, convendría retornar a un modelo bicameral similar al

---

<sup>10</sup> Congreso de la República, “La bicameralidad en debate”, <http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/hpease/intervenciones/bicameralidad.pdf> (consultado el 10 de enero de 2018).



establecido por la Constitución de 1979<sup>11</sup>. Sin duda, todo ello ha generado mucha polémica, así como el surgimiento de argumentos a favor y en contra de la bicameralidad.

Muchos de los parlamentarios actuales han referido que el sistema unicameral peruano ha sido tan solo una fábrica de leyes sin calidad, que tiene como único fin aprobar un gran número de leyes lo más rápido posible, cuando lo correcto es aprobarlas como resultado de un procedimiento cognitivo de valoración, cuya labor es inherente a la función del legislador, razonamiento legislativo que debe dotar de cualidades apropiadas a cada norma objeto de debate para su eficacia posterior.

Siendo así, que en razón a la representatividad del gobierno resulta idóneo instaurar el sistema bicameral, en el cual la Cámara de Diputados se constituya un órgano representativo del ciudadano, y por otro lado la Cámara de Senadores cuyo órgano representa a las unidades territoriales, en las cuales se han conformado los diversos gobiernos regionales y de esta manera evitar los numerosos conflictos sociales generados en torno al centralismo que aún se percibe en el sentir de las poblaciones más apartadas en el Perú<sup>12</sup>.

### **1.3. Problema General**

¿Es necesario aprobar una reforma constitucional que permita el retorno al sistema parlamentario bicameral en el Perú?

### **1.4. Problemas Específicos**

---

<sup>11</sup> Carlo Magno, “¿Es necesario el bicameralismo en el parlamento peruano?,” (blog), 19 de junio de 2008, <http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2008/06/19/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-parlamento-peruano-depende/> (consultado el 10 de enero de 2018).

<sup>12</sup> Silvia Díaz Zárate, “El Congreso Peruano: Hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional” (tesis para optar el grado de Magister en Derecho, Universidad Nacional de Trujillo, 2016), 14.

¿Cuál es el panorama histórico-constitucional del Poder Legislativo en el Perú?

¿Cuáles son los fundamentos jurídicos-doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú?

### **1.5. Hipótesis General**

Es conveniente la formulación y aprobación de una reforma constitucional orientada al sistema parlamentario bicameral, en la que se consideren aspectos de la representación social, así como la reforma de todo el proceso de formulación y aprobación de las leyes, convirtiendo al proceso legislativo en mucho más eficiente y controlado.

### **1.6. Hipótesis Específicas**

- La estructura parlamentaria en el país ha tenido variantes a lo largo de la historia, variantes que han atendido, por lo general, a las características de cada gobierno, y cuyo estudio, han permitido establecer un análisis sobre los contextos en los que se han establecido los periodos de unicameralidad y bicameralidad, con el fin de afrontar los problemas surgidos en el actual Parlamento nacional.
- Ante la ineficacia del actual Congreso unicameral, se plantea la bicameralidad como la forma correcta de alcanzar un doble tipo de representación, con funciones diferenciadas que contribuyan a la calidad de leyes.

## **1.7. Objetivos**

- Describir el panorama histórico-constitucional del Poder Legislativo en el Perú;
- Diferenciar las funciones de la unicameralidad y la bicameralidad;
- Analizar las tendencias parlamentarias en el Perú y América Latina, así como de las propuestas legislativas a favor del retorno a la bicameralidad en el Parlamento peruano;
- Determinar la necesidad de una reforma parlamentaria en el Perú como resultado de las exigencias de la realidad peruana;
- Elaborar finalmente una propuesta normativa para el retorno a la bicameralidad en el Perú.

## **1.8. Diseño Metodológico**

El presente trabajo es de carácter cualitativo y tiene por finalidad ahondar y realizar un análisis respecto a las deficiencias del Poder Legislativo actual, como producto de una incorrecta organización, estableciendo las posibles soluciones al conflicto técnico y social que este presenta.

## CAPITULO II

### EL PODER LEGISLATIVO Y LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS

#### 2.1. Generalidades y antecedentes

El Parlamento como institución, tiene por finalidad, la de intentar limitar el poder en general. Este surge con unos antecedentes medievales, entre ellos, las Cortes de León y la de Valladolid, unos Parlamentos todavía estamentales, en los que claramente, los que estaban representados eran el clero, la nobleza y la burguesía<sup>13</sup>. Sin embargo, no todos alcanzaron una gran significación política, debido a que la gran mayoría de los casos se encontraban opacados o suprimidos ante el autoritarismo de la soberanía, ejemplo de ello lo tenemos en las viejas Cortes en España y “Los Estados Generales” en Francia, que dieron pie a la Asamblea Nacional y al moderno parlamentarismo.

Es con respecto a este moderno parlamentarismo que centraremos nuestro estudio. Para ello, debemos remontarnos a la Inglaterra del siglo IX, donde el Rey era un monarca poderoso, este tenía a su alrededor consejeros permanentes, reunidos en una asamblea compuesta por parientes, funcionarios, nobles y prelados. No obstante, la posterior decadencia de la monarquía anglosajona, provocó que para el año 1066, se diera inicio a la reunificación y fortalecimiento de la corona, convirtiendo la asamblea de los sabios en un Curia Regis con funciones de carácter judicial<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Gregorio Peces-Barba, “Reflexiones sobre el Parlamento,” [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones\\_Peces\\_RFDUC\\_1986.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones_Peces_RFDUC_1986.pdf?sequence=1) (consultado el 15 de enero de 2018).

<sup>14</sup> Salvador Rivera Alvarado, “Acerca del retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006), 112.

Es en base a este último, que se convocaron las llamadas *Concilium*, compuestas por los altos barones, prelados y miembros de la Curia Regis, en donde se discutían toda clase de asuntos, sin lograr definir claramente su competencia, pero cuyas atribuciones seguían estando condicionadas a la voluntad del rey como consejero que era. Sin duda, era una costumbre del sistema feudal, que los vasallos proporcionen al rey la ayuda que este requería<sup>15</sup>. Con el reinado de Enrique II y el aplaste del sistema feudal, se abrió paso el objetivo de la unidad del pueblo inglés, con un sistema administrativo y judicial cuya eficacia de las leyes debía regir en toda la nación.

Este sistema estuvo caracterizado por contar con un agente real en cada condado denominado sheriff, quien era el que presidía la asamblea de notables y poseía competencia judicial. Este hecho tuvo gran importancia, debido a que impulsó el proceso de integración legislativa<sup>16</sup>.

Por otro lado, en torno al monarca, aún continuó reuniéndose el *Concilium* pero esta vez bajo dos modalidades: El Magno *Concilium*, que estaba conformado por los grandes señores del reino (lores espirituales y temporales, barones y obispos) y el *Commune Concilium*, donde participaban otros vasallos de la corona. Sin embargo, la forma no cambiaba el hecho de seguir sometido a la corona, pues era el rey quien seguía imperando sobre las leyes, situación que provocó la desidia de muchos y por ende, la resistencia. Esta resistencia, finalmente llevó a la firma de la Carta Magna<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Salvador Rivera Alvarado, "Acerca del retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006), 112.

<sup>16</sup> Vladimiro Naranjo, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Colombia: Temis S.A., 2000), 252-54.

<sup>17</sup> Salvador Rivera Alvarado, "Acerca del retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006), 113.

Con la firma de la Carta Magna, el Concilium ejerció mayor poder, así como la iniciativa para la generación de leyes, sus sesiones pasaron a ser llamadas Colloquium, para luego adoptar el nombre de Parlamento, que en otras palabras, era el coloquio ocasional sobre los asuntos relevantes del reino<sup>18</sup>. Sin embargo, debido a las diferencias y oposiciones de Enrique III, Simón de Montfort, quien era el que dirigía el Consejo, asume la dictadura y convoca al Parlamento en Westminster en el año 1265; reunión que fue considerada como el primer Parlamento moderno<sup>19</sup>.

En principio, este moderno Parlamento constituía una asamblea representativa en la que no sólo asistían notables hombres, sino también los representantes de las ciudades y de cada burgo, cuyo poder continuó acrecentándose y pasando a ser el órgano de relación entre el rey y sus súbditos, ya que en él se encontraban representados diversos niveles sociales<sup>20</sup>.

Empero, los comienzos del siglo XIV, estuvieron marcados por la división del Parlamento inglés en dos cámaras: una compuesta por Lores o Pares del reino, y la otra por los barones (la que luego paso a convertirse en la Cámara de los Comunes); pero es en 1832, donde se verifican grandes reformas, tal como la oportunidad del pueblo para participar en la elección de los miembros integrantes de la Cámara de los Comunes, lo que hizo que se convirtiera en modelo de los posteriores Parlamentos en el mundo (a partir del siglo XIX), debido a la organización y funcionamiento que éste poseía<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Rivera, "Acerca del retorno a la bicameralidad," 114.

<sup>19</sup> Rivera, "Acerca del retorno a la bicameralidad," 114.

<sup>20</sup> Rivera, "Acerca del retorno a la bicameralidad," 115.

<sup>21</sup> Salvador Rivera Alvarado, "Acerca del retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006), 115.

Asimismo, en el siglo XVIII, la Constitución Americana nos trae un modelo de Parlamento, llamado Congreso, de gran influencia en los demás Estados del mundo, en especial en los Estados latinoamericanos. Actualmente, los modelos de organización de las asambleas legislativas del Estado Moderno, responden a dos tipos de Parlamentos: el Parlamento Inglés y el Congreso de los Estados Unidos de Norte América.

Por consiguiente, una de las razones de la aparición del Parlamento es la de realizar la separación de poderes y limitar el poder del Estado absoluto, pero en especial, la representación vista como expresión de la participación de los ciudadanos en la vida política<sup>22</sup>.

Actualmente, podemos afirmar que el Parlamento cumple principalmente un rol legislador, fiscalizador y representador, ya que no se puede entender un modelo democrático y representativo sin una asamblea que represente a los electores en su conjunto<sup>23</sup>.

Según refiere Carro Martínez<sup>24</sup>, hoy en día asistimos a una nueva forma de Parlamento que es visto como una institución representativa en la que los administrados participan de las tareas políticas, pero también es deliberante, porque en él se toman acuerdos transcendentales a fin de mantener el equilibrio entre estos dos principios.

En el Perú, el órgano legislativo inicia sus actividades constituyentes y legislativas el 20 de septiembre de 1822, después de haberse elegido la

---

<sup>22</sup> Gregorio Peces-Barba, "Reflexiones sobre el Parlamento," [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones\\_Peces\\_RFDUC\\_1986.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones_Peces_RFDUC_1986.pdf?sequence=1) (consultado el 15 de enero de 2018).

<sup>23</sup> Carlo Ponce, "Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú," *Lex*, no. 15, (abril 2015): 179, <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/720/834>

<sup>24</sup> Antonio Carro, *Derecho Político* (Madrid: Universidad de Madrid, 1962), 288

representación nacional conforme a la convocatoria hecha por el libertador José de San Martín mediante Decreto N° 146, de fecha 27 de diciembre de 1821, que disponía su instalación para el día 01 de mayo de 1822, pero por diversas razones se instaló meses después (20 de septiembre de 1822).

Dicho decreto, en su artículo 2°, determinó que el único objeto del Congreso General Constituyente era establecer la forma definitiva de Gobierno y la dación de la Constitución, y que los diputados estaban limitados exclusivamente a tratar este objeto, siendo nulos los actos legislativos que exceden dichos límites. No obstante, fue la renuncia del General José de San Martín la que obligó al Congreso a asumir, de forma transitoria, las funciones del Poder Ejecutivo conforme a lo acordado en las sesiones ordinaria y extraordinaria del 21 de septiembre de 1822, cuyo artículo primero establecía que: *el Congreso Constituyente del Perú conserva provisoriamente el Poder Ejecutivo, hasta la promulgación de la Constitución*<sup>25</sup>.

En las Bases de la Constitución (1822), decretadas el 17 de diciembre de 1822, en sus artículos 10°, 11°, 12° y 13°, se determinó que el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad es la división de las tres principales funciones del poder nacional, haciéndolas independientes unas de otras en cuanto sea pertinente. Sentado este principio (artículo 10°), las siguientes normas estarían enfocadas a diseñar el Poder Legislativo, que debe ser esencialmente uno y donde la iniciativa legislativa compete solamente a los representantes de la nación juntos en el Congreso. Asimismo, también se

---

<sup>25</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 401.



dispuso que los diputados gocen de garantías como la inmunidad y la inviolabilidad de sus personas<sup>26</sup>.

Las doce Constituciones que ha tenido el Perú, incluyendo la vigente, han reconocido de forma explícita que el Poder Legislativo reside en el Congreso. El sistema legislativo que ha prevalecido en el país ha sido bicameral, pues son ocho las Constituciones que así lo han reconocido (Constituciones de los años 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979), y las que han demostrado que este sistema es funcional, mientras que en dos oportunidades e incluyendo la constitución actual, el Perú ha contado con el sistema unicameral (Constituciones de los años 1823, 1867 y 1993), y únicamente, en una sola oportunidad, el Perú ha contado con tres Cámaras (Constitución del año 1826). La estructura del Poder Legislativo del Perú, desde la perspectiva histórica, ha sido y es bicameral; sin duda el sistema que necesita y reclama el país para un mejor control político del Estado<sup>27</sup>.

## 2.2. Sistema Parlamentario Unicameral

El término Unicameralidad proviene del latín *uni*: uno y *camera*: bóveda, que empleado para referirse a Parlamentos de una sola cámara, lo cual equivale al monocameralismo<sup>28</sup>. Según Javier Valle-Riestra, resulta una racionalización por excelencia de la actividad o función legislativa, la misma que se realiza con prontitud<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 402.

<sup>27</sup> Gonzales, *Derecho Constitucional General*, 402

<sup>28</sup> Luis De La Cruz, “¿Unicameralidad y Bicameralismo para el Perú?,” <http://reddocente.uladech.edu.pe/profiles/blogs/unicameralidad-o-bicameralidad> (consultado el 19 de diciembre de 2017).

<sup>29</sup> “Capítulo X: El Poder Legislativo”, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E0c4v8XY6eMJ:uasf.edu.pe/includes/archivos\\_pre/20162/62366.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E0c4v8XY6eMJ:uasf.edu.pe/includes/archivos_pre/20162/62366.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe) (consultado el 19 de febrero de 2018).

Hay quienes manifiestan que el poseer este tipo de sistema facilita la función legislativa, pues hace más ágil la aprobación de leyes y, en general, la toma de decisiones por el Congreso, además de los bajos costos y la duplicidad vana de funciones, ya que en ella radican las atribuciones y por ende, el mismo poder legislativo<sup>30</sup>.

Otros señalan que contar con dos Cámaras quebrante el principio de soberanía popular pues va en contra de la unidad del mandato político. Alegando también, que la Cámara revisora sería una duplicidad de funciones que dilataría inútilmente el procedimiento legislativo<sup>31</sup>. Sin embargo, son pocas las naciones que optan por este sistema, debido a que sostienen que el bicameralismo es mucho más eficaz.

Asimismo, el bicameralismo es calificado positivamente por su contribución durante la aprobación de normas. Pues, la Cámara revisora puede subsanar defectos desapercibidos o intencionales por la primera Cámara. Además, resulta innegable que la labor de dos cámaras representan con mayor eficacia que solo una, la convicción política de una nación, razón por el cual mantiene un sustento sociológico, pues debemos tener claro que, la representación propia de la sociedad no va de la mano con la cantidad de organismos representativos, sino del sistema de representación, motivo por el cual es menester que el número de los representantes sea proporcional al número de electores, obteniendo de dicho modo una representatividad idónea de todos los sectores socio-político<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Vladimiro Naranjo, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Colombia: Temis S.A., 2000), 262-68.

<sup>31</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 404.

<sup>32</sup> Camilo Hoyos Altamirano y Denis Mio Llacsahuanga, "La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993" (tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán, 2014), 25-6.

Por consiguiente, la existencia de un sistema bicameral es más acorde con el política democrática, pues es garantía de una mera representación socio-político, permitiendo resolver esta desagradable experiencia que marcó la historia del Perú, en la que es claro que el interés del sistema unicameral estuvo ligado al jefe del Ejecutivo y que la supresión de los Senadores fortaleció al Ejecutivo dualista<sup>33</sup>.

### **2.2.1. Unicameralismo Perfecto:**

En pocas palabras, consiste en la instauración de una única Cámara, empero con las cualidades de ejercer el rol propio de un Parlamento integral, tal como lo estableció la Constitución Política del Perú del año 1867<sup>34</sup>.

### **2.2.2. Unicameralismo Imperfecto:**

Es también una sola Cámara Parlamentaria, pero las funciones que desempeña no lo hace de forma integral, sino que existe un órgano en el Parlamento que obra como segunda Cámara en pequeño, tal como se estableció en la Carta Magna del año 1823 y la que rige actualmente<sup>35</sup>.

## **2.3. Sistema Parlamentario Bicameral**

El término bicameral deriva del francés *bicameral*, calificativo que significa: “*dícese del Poder Legislativo, cuando está compuesto de dos cámaras*”. Pues, la nominación bicameral refiere a la estructuración organizacional de dos cámaras de parlamentarios, cuya actuación es independiente armonizada y neutral del Poder Legislativo, teniendo como rol principal la elaboración y

---

<sup>33</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 404.

<sup>34</sup> Universidad de San Martín de Porres, “La Bicameralidad como organismo de control democrático”, [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO\\_2008/LA\\_BICAMERALIDAD\\_COMO\\_ORGANISMO\\_DE\\_CONTROL\\_DEMOCRATICO\\_2.PDF](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO_2008/LA_BICAMERALIDAD_COMO_ORGANISMO_DE_CONTROL_DEMOCRATICO_2.PDF) (consultado el 20 de febrero de 2018).

<sup>35</sup> Camilo Hoyos Altamirano y Denis Mio Llacsahuanga, “La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993” (tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán, 2014), 27-8.

proceso de debate que culminará en la promulgación o no de la norma que forma parte del ordenamiento jurídico<sup>36</sup>.

Este parlamento bicameral sostiene la existencia de dos cámaras, por un lado la instituidas por Diputados, estimados como representantes de segundo orden<sup>37</sup>, a los que Cabanellas de Torres describe como “representantes de un cuerpo u organismo, es decir, es una persona que ha sido elegida para simbolizar o representar a aquellos que por medio del sufragio los eligieron ya sea ante un organismo administrativo provincial o de distrito, cuya finalidad es, primero, la defensa de intereses propios del territorio que lo elige y de los sectores políticas que lo respaldan”<sup>38</sup>; y otra por Senadores, representantes de primer orden, que vendrían a ser los funcionarios más distinguidos del Estado y con la capacidad de crear, reformar o anular las leyes<sup>39</sup>. En otras palabras, el Senado se establece como una Cámara reflexiva respecto de los acuerdos de la otra, que regula el nombramiento y funciones de los operadores estatales de la más alta jerarquía, y que además, permite una mejor representación cuantitativa y cualitativa en el Parlamento. En cuanto a la formación de las leyes, en este sistema no primará la cantidad ni la rapidez, sino la calidad; es decir, las iniciativas legislativas se encontrarán sujetas a un minucioso y cuidadoso estudio, promoviendo de esta manera la especialización de las funciones.

Con todo ello, podemos afirmar que el origen del sistema bicameral en el Poder Legislativo, se inspira en torno a una cultura de buen gobierno que en una

---

<sup>36</sup> Camilo Hoyos Altamirano y Denis Mio Llacsahuanga, “La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993” (tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán, 2014), 28.

<sup>37</sup> Manuel Miranda Luzuriaga, “El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú” (tesis para obtener el Título Profesional de Abogado, Universidad Privada Antenor Orrego, 2014), 179.

<sup>38</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Jurídico elemental* (Buenos Aires: Heliasta, 2002), 142.

<sup>39</sup> Cabanellas, *Diccionario Jurídico elemental*, 142.

concepción funcionalista<sup>40</sup>, donde sus competencias y atribuciones deben encontrarse debidamente establecidas, basándose en los principios de igualdad, jerarquía y equidad en el otorgamiento del fuero y las inmunidades parlamentarias<sup>41</sup>. Esta misma idea la comparte Ferrero Costa, quien al referirse a la duplicidad de funciones, explica que *esta podría evitarse si se distingue correctamente las atribuciones de cada una de las Cámaras, teniendo al Senado con la función únicamente revisora, así como la de ratificar tratados internacionales y los ascensos y nombramientos de altos funcionarios, es decir, sin poseer ninguna iniciativa de ley. En lo que respecta al trabajo de fiscalización, no deberían formarse comisiones investigadoras en cada una de las cámaras para un mismo tema. El trabajo en ese sentido, debe ser exclusivo de la Cámara de Diputados, que es la que en realidad ostenta la función de fiscalización del Parlamento*<sup>42</sup>.

### **2.3.1. Bicameralismo Imperfecto**

Cuenta con dos Cámaras con funciones muy bien diferenciadas, una desempeña funciones políticas del Parlamento y la otra es una Cámara más deliberativa y técnica, pudiendo figurar el supuesto que una cámara sea hegemónica, es decir, una más predominante que la otra; como también que pese a encontrarse delegadas con distinta función, logren complementarse y robustecer el sistema Parlamentario<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 403.

<sup>41</sup> Camilo Hoyos Altamirano y Denis Mio Llacsahuanga, "La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993" (tesis de licenciatura, Universidad Señor de Sipán, 2014), 30.

<sup>42</sup> Raúl Ferrero, *Trabajos de Derecho Constitucional. La Constitución mediatizada* (Lima: Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1999), 190-91.

<sup>43</sup> Universidad de San Martín de Porres, "La Bicameralidad como organismo de control democrático", <http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANI>

### **2.3.2. Bicameralismo Perfecto**

En este tipo de bicameralismo encontramos dos Cámaras cuyas funciones políticas y legislativas, cuya única diferencia radica en el ejercicio del juicio político<sup>44</sup>.

De cualquiera de las formas, con este tipo de sistema parlamentario lograría evitarse que se aprueben proyectos de ley sin el correspondiente examen y sin el debido conocimiento no sólo de la realidad sino también de la comunidad interesada o implicada en la temática materia del proyecto, dejando de lado los intereses individuales y las incoherencias con la Constitución Política del Estado, lo que supone un menor costo social<sup>45</sup>.

### **2.4. Sistema Parlamentario Tricameral**

Estructura no usual, conformado por tres Cámaras parlamentarias, donde aparte de cumplir funciones políticas y legislativas, la tercera de ellas asume el rol de garante en pro del cumplimiento normativo y del control de las dos Cámaras. El caso típico de este es tipo de Parlamento es la Constitución de 1826, con una efímera duración nuestro país<sup>46</sup>.

### **2.5. Historia del Poder Legislativo en el Perú**

Como se ha señalado, la independencia del Perú fue proclamada el 28 de julio de 1821 por José de San Martín; sin embargo, el proceso de emancipación recién empezaba. Es en el año 1824, exactamente el 9 de diciembre, cuando el

---

SMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO\_2008/LA\_BICAMERALIDAD\_COMO\_ORGANISMO\_D E\_CONTROL\_DEMOCRATICO\_2.PDF (consultado el 20 de febrero de 2018).

<sup>44</sup> Universidad de San Martín de Porres, "La Bicameralidad como organismo de control democrático",

<sup>45</sup> Magdiel, Gonzales Ojeda, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 404.

<sup>46</sup> Universidad de San Martín de Porres, "La Bicameralidad como organismo de control democrático", [http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO\\_2008/LA\\_BICAMERALIDAD\\_COMO\\_ORGANISMO\\_D E\\_CONTROL\\_DEMOCRATICO\\_2.PDF](http://www.derecho.usmp.edu.pe/postgrado/doctorado/LA%20BICAMERALIDAD%20COMO%20ORGANISMO%20DE%20CONTROL%20DEMOCRATICO_2008/LA_BICAMERALIDAD_COMO_ORGANISMO_D E_CONTROL_DEMOCRATICO_2.PDF) (consultado el 20 de febrero de 2018).

ejército español fue derrotado y con la firma de la capitulación por parte del Virrey José de la Serna, que recién América Latina pudo disipar cualquier amenaza a su libertad<sup>47</sup>.

No obstante, si bien el proceso de independencia ya no estuvo dirigido por el general San Martín sino por Bolívar, es preciso mencionar que durante la estancia de San Martín, se expidieron diversos textos normativos que regularon y organizaron la república, entre los primeros tenemos al Reglamento Provisional del 12 de febrero de 1821 y el Estatuto Provisional del 8 de octubre del mismo año, expedidos cuando San Martín aún tenía la condición de *Protector de la Libertad del Perú* y cuya vigencia sólo fue hasta el 17 de diciembre de 1822, ya que posteriormente se aprobarían las Bases de la Constitución Política por el Primer Congreso Constituyente<sup>48</sup>.

Ante la renuncia irrevocable de San Martín, el Congreso asumió provisionalmente el ejercicio del Poder Ejecutivo<sup>49</sup> hasta la promulgación de la Constitución. Para ello, se designó una comisión denominada Junta Gubernativa del Perú, compuesta por tres de sus miembros: José de La Mar, Felipe Antonio Alvarado y Manuel Salazar y Baquijano<sup>50</sup>.

Los diputados, para asegurar el funcionamiento del Congreso, procedieron a nombrar a sus primeros servidores, encabezados por el Oficial Mayor Manuel Herrera y Oricaín, cuyo nombramiento fue aprobado en la sesión del 12 de

---

<sup>47</sup> Edgar Carpio y Óscar Pazo, "Evolución del Constitucionalismo Peruano," *Vox Juris* 31, (2016): 34 <http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/2181/1/art%C3%ADculo%202.pdf> (consultado el 22 de febrero de 2018).

<sup>48</sup> Carpio y Pazo, *Evolución del Constitucionalismo Peruano*, 34.

<sup>49</sup> Congreso de la República, "Historia del Congreso de la República," [http://www.congreso.gob.pe/Docs/0/dg\\_historia.html](http://www.congreso.gob.pe/Docs/0/dg_historia.html) (consultado el 22 de enero de febrero de 2018).

<sup>50</sup> Congreso de la República, "Historia del Congreso de la República," <http://www.congreso.gob.pe/?K=6> (consultado el 22 de enero de febrero de 2018).

octubre de 1822. El Oficial Mayor ha sido, desde los primeros días de la existencia del Parlamento peruano, el funcionario técnico —no político— de mayor jerarquía. Su gestión, a pesar de las múltiples variaciones de la actividad política, se ha efectuado en periodos prolongados, propiciándose así la continuidad institucional de las labores del Poder Legislativo<sup>51</sup>.

Desde los primeros días de existencia del Congreso, sus labores fueron arduas; pues dentro de ellas se encontraban la elaboración del Reglamento de la Junta Gubernativa, el otorgamiento del título *Generalísimo* a don José de San Martín, la aprobación del Reglamento Interno del Congreso, la definición de las Bases de Constitución Política del Perú, promulgadas el 17 de diciembre de 1822; y la primera Constitución Política del Perú<sup>52</sup>.

Poco tiempo después, el 23 de febrero de 1823, los generales del ejército liberador hicieron saber al Congreso la necesidad de que el poder se encuentre centralizado en una persona, por lo que se sugeriría el nombramiento de un Presidente de la República. Dicha propuesta fue aceptada y, mediante Decreto, el 28 de febrero de 1823 se designó a José de la Riva Agüero como primer Presidente de la República<sup>53</sup>.

Tras la inclinación por una República, el artículo 2° de las Bases dispuso que *“la soberanía reside esencialmente en la nación: esta es independiente de la monarquía española, y de toda dominación extranjera, y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni de ninguna familia”*, lo que también se vio reforzado con lo establecido por los artículos 10°, 11°, 12° y 13°, en los que se señala el

---

<sup>51</sup> Congreso de la República, Historia del Congreso de la República.

<sup>52</sup> Congreso de la República, Historia del Congreso de la República.

<sup>53</sup> Edgar Carpio y Óscar Pazo, “Evolución del Constitucionalismo Peruano,” *Vox Juris* 31, (2016): 34 <http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/2181/1/art%C3%ADculo%202.pdf> (consultado el 22 de febrero de 2018).



principio de separación de poderes como el más importante<sup>54</sup>; y finalmente, el artículo 14° que indicaba: *“el ejercicio del poder ejecutivo nunca puede ser vitalicio, y mucho menos hereditario”*<sup>55</sup>.

Por tanto, estas Bases vinieron a ser los cimientos a partir de los cuales se debería orientar el trabajo constituyente a futuro; es decir, son los que deberían observarse al momento de otorgar la Constitución que regiría nuestra nación, que como es sabido, han sido diversas y con muchos matices como se detalla a continuación.

## 2.6. Evolución histórica de las Constituciones del Perú

La historia republicana del Perú se ha caracterizado por la abundancia de Constituciones, la mayor parte de muy corta duración, pues como se ha observado, ha existido una carta constitucional por cada tres lustros de vida independiente<sup>56</sup>.

El proceso de formación del Estado y de la Nación se encuentra dentro de un largo periodo de anarquía, caudillismo y militarismo, con guerras internacionales y civiles constantes, lo que conllevó a un estado de inestabilidad política, así como la excesiva preocupación por diseñar textos constitucionales de acuerdo a los principios y modelos teóricos, lo que propició la irrealdad de sus postulados y, por tanto, su escasa o nula vigencia<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> “Capítulo X: El Poder Legislativo,” [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E0c4v8XY6eMJ:uasf.edu.pe/includes/archivos\\_pre/20162/62366.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E0c4v8XY6eMJ:uasf.edu.pe/includes/archivos_pre/20162/62366.pdf+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe) (consultado el 19 de febrero de 2018).

<sup>55</sup> Junta Gubernativa del Perú, “Bases de la Constitución Política de la República Peruana,” <http://www4.congreso.gob.pe/historico/quipu/constitu/1822.htm> (consultado el 27 de febrero de 2018).

<sup>56</sup> Guillermo Maldonado, “El Régimen Político,” *Revista de Derecho Político*, no. 33 (1991): 393, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-33-AD3DB2A8&dsID=PDF>

<sup>57</sup> Maldonado, *El Régimen Político*, 394

Y es que todo ello había sido discutido en torno a la construcción de sistemas políticos basados en la experiencia histórica Europea, pero inexistente en el Perú, es decir, alejado de las características de nuestra realidad nacional tal como acertadamente lo resume Pareja Paz Soldán: “la República fue una creación política, lo que no existía se inventó”<sup>58</sup>.

En ese sentido, la Constitución de Cádiz de 1812 pasó a ser el antecedente fundamental de la historia constitucional de la América hispana, pues su influencia en el Perú, pese a su corta vigencia, será duradera, ya que consagró los cimientos para la dación de las cartas constitucionales, estos son: el reconocimiento del principio de igualdad, de la soberanía popular nominal y de la división de poderes, así como la concepción del Parlamento como representación de la Nación y no como la representación de los estamentos (clero, nobleza y burguesía)<sup>59</sup>.

Con ello, también salió a relucir el cuestionamiento por el sistema político que debería regir en el Perú, debemos recordar que durante la estadía de San Martín se vio la posibilidad de una monarquía mas no de una república, esto con la finalidad de resguardar los avances de la revolución libertadora y preparar al país para el gobierno de uno solo, que bien pudo ser un monarca<sup>60</sup>. No obstante, el debate ideológico durante este periodo terminó con la victoria de la fórmula liberal, cuyas ideas se ponen de manifiesto en las Constituciones de 1823, 1828, 1834, 1856 y 1867<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Maldonado, El Régimen Político, 394.

<sup>59</sup> Maldonado, El Régimen Político, 395.

<sup>60</sup> Lizardo Alzamora, *La evolución política y constitucional del Perú independiente* (Lima: Gil, 1942), 23. Citado por Guillermo Maldonado, “El Régimen Político”, *Revista de Derecho Político*, no. 33 (1991), 395, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-33-AD3DB2A8&dsID=PDF>

<sup>61</sup> Guillermo Maldonado, “El Régimen Político,” *Revista de Derecho Político*, no. 33 (1991): 395, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-33-AD3DB2A8&dsID=PDF>

Ahora bien, pasaremos a detallar cada una de las Constituciones que forman parte de esta evolución histórica, pero sobre todo, el sistema parlamentario adoptado en cada una de ellas:

### **2.6.1. La Constitución de 1823**

Como se ha hecho mención, la Constitución de 1823 fue el primer documento aprobado por el Primer Congreso Constituyente, pero cuya característica principal fue de una duración muy corta debido a que, desde la percepción de Luis Felipe Villarán, no se pudo reunir un congreso general de diputados elegidos por todos los pueblos que integraban la nación<sup>62</sup>.

*La Constitución [...] duró nominalmente tres años: desde el 12 de noviembre de 1823 hasta el 09 de diciembre de 1826. Pero, en realidad, su aplicación fue nula. Coincidió con la llegada de Bolívar, con el punto álgido de la lucha contra los españoles, con la retirada de Pativilca, con la entrega de la suma íntegra de poderes en manos del dictador, con el receso del Congreso, con la guerra de su periodo definitivo, con el endiosamiento de Bolívar y con los preámbulos de la Constitución vitalicia<sup>63</sup>.*

Asimismo, dentro de su estructura, la Constitución de 1823 poseía un sistema parlamentario unicameral imperfecto:

*Artículo 50º.- Al día siguiente de la elección de Diputados procederán los mismos Colegios Electorales de provincia a la de Senadores; y al día siguiente de esta elección, a la de Diputados departamentales, observando en todo las mismas formalidades que para el nombramiento de Diputados a Congreso.*

---

<sup>62</sup> Luis Villarán, *La Constitución peruana comentada* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2016), 54-5.

<sup>63</sup> Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2015), 25.

*Artículo 51º.- El Congreso del Perú en quien reside exclusivamente el ejercicio del Poder Legislativo, se compone de todos los Representantes de la Nación, elegidos por las provincias.*

*Artículo 87º.- Se compone de tres Senadores por cada departamento elegidos por las provincias, y designados conforme a la facultad 25 del capítulo III.*

Esta Constitución estuvo inspirada en los más puros y clásicos principios de la Democracia Individual y del Liberalismo. Dentro de su organización legislativa, se conformaba de una Cámara Única, a la que llamó Congreso, compuesta por representantes elegidos por las provincias<sup>64</sup>. Estableció un Senado conservador, compuesto de tres senadores por cada departamento, pero pese a ello actuaba como una especie de Consejo de Estado, que tenía la función de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, funciones que no se encontraban inmersas dentro de la estructura del Poder Legislativo o Ejecutivo, ni cumpliendo la función real de la Cámara de Senadores, la cual es otorgar el contrapeso necesario a la Cámara de Diputados.

Por tanto, la Constitución de 1823 colocaba al Parlamento como auténtico representante de la voluntad popular y por encima del Ejecutivo. Es decir, ponía en manifiesto que sus autores no tuvieron un concepto claro y distinto del equilibrio de los poderes, ni tomaron tampoco en cuenta la situación del país, tal como refiere Toribio Pacheco<sup>65</sup>: *“Según esta Constitución, el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada; y esta sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración muy corta”*<sup>66</sup>.

## **2.6.2. La Constitución de 1826**

---

<sup>64</sup> Óscar Urviola Hani, “Retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 31.

<sup>65</sup> Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2015), 62.

<sup>66</sup> Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2015), 63.

La Constitución de 1826 es la comúnmente conocida como la “vitalicia”, pero que irónicamente, fue la que duró poco menos de dos meses.

La Constitución Vitalicia reconocía cuatro poderes: el Electoral, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Electoral lo ejercían inmediatamente los ciudadanos<sup>67</sup> y se componía de un delegado por cada cien electores, sobre la base provincial.

El Poder Legislativo emanaba directamente de los Colegios Electorales; dentro de su estructura, la Constitución de 1826 establecía un sistema parlamentario Tricameral:

*Artículo 27º.- El Poder Legislativo emana inmediatamente de los Cuerpos Electorales nombrados por el pueblo: su ejercicio reside en tres Cámaras.*

*Primera: de Tribunos. Segunda: de Senadores. Tercera: de Censores.*

*Artículo 28º.- Cada Cámara se compondrá de veinticuatro miembros en los primeros veinte años.*

El sistema parlamentario consagrado en la Constitución de 1826 era uno muy poco usual para la época, ya que el sistema parlamentario bicameral era uno de los más adoptados en otros países. Si bien la división de funciones en las Cámaras de Tribunos, Senadores y Censores no fue la más correcta —puesto que existen funciones realizadas por las tres cámaras—, debe precisarse que esta tricameralidad fue considerada por muchos doctrinarios como una de carácter equilibrado.

El Tribunado tenía las facultades tradicionales del Parlamento en materia política y financiera, mientras que el Senado la legislación civil y eclesiástica y

---

<sup>67</sup> Para ser ciudadano, se requería tener la nacionalidad peruana, saber leer y escribir y tener un empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte. Consúltese a José Pareja, *Historias de las constituciones nacionales (812-1979)* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 62.

los altos nombramientos, y por último, los Censores<sup>68</sup> poseían las facultades referidas a la institución y la moralidad pública<sup>69</sup>.

Contrario a ello, Toribio Pacheco<sup>70</sup> sostiene que: *“Por estas disposiciones se percibe que, exceptuando la Cámara de los Tribunos, la única que tenía atribuciones puramente legislativas; las otras dos estaban investidas de una amalgama de facultades legislativas ejecutivas y judiciales, muy poco aparentes para establecer un equilibrio racional entre los poderes, resultando de allí choques inevitables que habían infaliblemente de producir un desquiciamiento general; mucho más si se considera que en el Estado habían dos poderes vitalicios, el del Presidente y el de la Cámara de los Censores”*.

### **2.6.3. La Constitución de 1828**

Sobre la Constitución de 1828, puede decirse que es una de las más importantes en nuestra historia constitucional y como Nación, así lo consideraba también Manuel Vicente Villarán al reconocerlo como *“el primer experimento de una distribución equitativa de los poderes públicos”* y *“un ensayo adecuado y bastante feliz de la organización del Estado peruano; en otras palabras, era la “madre de nuestras constituciones”<sup>71</sup>*.

Es con la Constitución de 1828, que se establecen las bases generales del Estado Peruano, que han de perdurar, con algunas variantes, en las Constituciones de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920<sup>72</sup>. Pues supo conciliar

---

<sup>68</sup> La Cámara de los Censores acusaba a los altos funcionarios, tenía iniciativa en leyes sobre imprenta, enseñanza, arte y ciencias, revisaba las leyes aprobadas en el Senado, dirimía los conflictos legislativos entre la Cámara de Senadores y la Cámara de los Tribunos.

<sup>69</sup> Óscar Urviola Hani, “Retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 32..

<sup>70</sup> Urviola, Retorno a la bicameralidad, 33.

<sup>71</sup> Manuel Villarán, *Posición constitucional de los ministros del Perú, 1936* (Lima: Colegio de Abogados de Lima, 1994), 31.

<sup>72</sup> Óscar Urviola Hani, “Retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 33.

las ideas liberales con las circunstancias que el país vivía y que no habían sido advertidas por los creadores de la Constitución de 1823.

Con ella, se inaugura el sistema bicameral que se ha mantenido vigente, salvo en las Constituciones de 1867 y 1993, tal como se aprecia de los siguientes artículos:

*Artículo 10º.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*

*Artículo 11º.- La Cámara de Diputados se compondrá de Representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de Parroquia y de Provincia.*

*Artículo 24º.- El Senado se compondrá de tres Senadores por cada departamento, pudiendo a lo más ser, uno de los tres, eclesiástico secular.*

La Cámara de Diputados albergaba a los representantes de las provincias y eran elegidos por los Colegios Electorales en proporción a su población. Los Senadores representaban a los Departamentos y se elegían por las Juntas Departamentales entre los candidatos propuestos por los Colegios Electorales<sup>73</sup>.

Dentro de las atribuciones especiales de la Cámara de Diputados (consagradas en esta Carta Magna), era la de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la República, a los miembros del Congreso, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema, mientras que la atribución especial del Senado era declarar únicamente si había o no lugar a formación de causa, suspendiendo de su empleo al acusado, quien, conforme a ley, quedaba sujeto a un proceso judicial.

Para Toribio Pacheco<sup>74</sup>, *“la Constitución del año 1828 fue superior a las que la habían precedido y, a pesar de eso, sus autores la consideraron imperfecta y*

---

<sup>73</sup> Óscar Urviola Hani, Retorno a la bicameralidad, 33.

<sup>74</sup> Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2015), 82.

*capaz de recibir modificaciones; motivo por el cual luego de cinco años se autorizó al Congreso para que convoque la convención revisora, si graves circunstancias lo exigían”.*

#### **2.6.4. La Constitución de 1834**

Pese a que la Constitución de 1828 fue superior a las que la habían precedido; fue ella misma quien dispuso que su contenido tenía que ser revisado luego de cinco años de su vigencia, una errada decisión que sólo impidió la posibilidad de contar con un texto constitucional duradero, trayendo como consecuencia la creación de una nueva Constitución, la de 1834<sup>75</sup>.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1834 poseía un sistema parlamentario bicameral como se aprecia de los siguientes artículos:

*Artículo 10º.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras.*

*Artículo 11º.- La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos por medio de Colegios Electorales de parroquia y de provincia.*

*Artículo 25º.- El Senado se compone de cinco Senadores por cada departamento pudiendo, a lo más, ser eclesiástico secular uno de los cinco.*

De esta manera, la Constitución de 1834 poseía una nueva estructura hegemónica que se le otorgaba a la Cámara de Senadores por sobre la Cámara de Diputados y también sobre el Poder Ejecutivo.

#### **2.6.5. La Constitución de 1839**

Tras la mala fortuna que tuvo la Constitución de 1834, como fue la de imperar en un periodo en el que el país se encontraba conmovido por las guerras

---

<sup>75</sup> Centro de Estudios Constitucionales, *Las Constituciones del Perú* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2017), 41.



civiles<sup>76</sup>, era de esperarse una reacción autoritaria y esta fue la Constitución de 1839, patrocinada por Agustín Gamarra una vez que sucumbió la Confederación Perú-Boliviana.

Esta Constitución de 1839 se conoció como la Constitución de Huancayo, debido a que fue en esta ciudad en la que se estableció el Congreso como consecuencia de la ocupación en casi todo el territorio por las tropas de la Confederación<sup>77</sup>.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1839 poseía un sistema parlamentario Bicameral:

*Artículo 15º.- El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.*

Con una duración mayor que las Constituciones anteriores, la llamada “Constitución de Huancayo” consagraba a un Senado que hacía un buen contrapeso con la Cámara de Diputados, pero subordinado al Poder Ejecutivo.

Las facultades otorgadas al Presidente de la República en esta Carta Magna fueron más amplias en comparación con las anteriores, aunque sin llegar a los extremos de la Constitución Vitalicia. Asimismo, redujo los poderes del Congreso, otorgándole una función legislativa y contralora en beneficio al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, Luis Felipe Villarán<sup>78</sup>, observó que una de las virtudes de esta bicameralidad era que: *La del 39 estableció el principio de dualidad de cámaras, bien entendido. Eran diversas las condiciones de elegibilidad de los diputados y senadores; la base electoral para los primeros era la población, y la unidad treinta*

---

<sup>76</sup> Manuel Villarán, *Lecciones de derecho constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998), 538.

<sup>77</sup> Óscar Urviola Hani, “Retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 33.

<sup>78</sup> Luis Villarán, *La Constitución peruana comentada* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2016), 65.

*mil habitantes; los senadores, en número de veintiuno, eran elegidos por los departamentos; la cámara de diputados se renovaba por terceras partes cada dos años, y la de senadores por mitad cada cuatro años; a los diputados correspondía exclusivamente la iniciativa en las leyes sobre contribuciones, empréstitos y arbitrios; las legislaturas eran bienales. Como consecuencia lógica del principio de dualidad, no existía el raro expediente de la reunión de las cámaras, en los casos de disidencia sobre los proyectos de ley, medida que desvirtúa por completo los efectos de la dualidad.*

En suma, la Constitución de Huancayo rigió en medio del caos estatal por el periodo de doce años (de 1839 a 1842 y de 1845 a 1854). Fue la Convención Nacional, la que reunida inmediatamente después del triunfo liberal de Castilla en la batalla La Palma, declaró derogada dicha Constitución de acuerdo con la voluntad nacional, el 22 de octubre de 1855<sup>79</sup>.

#### **2.6.6. La Constitución de 1856**

En 1856, puede afirmarse que se aprobó una de las Constituciones menos duraderas de la historia, pero la que mayor impacto político e ideológico tuvo.

Opuestamente a lo que ocurrió en la Constitución de 1839, esta Constitución tuvo una característica principal, pues con ella se trató de fortalecer las atribuciones del Poder Legislativo, restringiendo las facultades del Ejecutivo; situación que llevó a la creación del Consejo de Ministros como entidad autónoma y partícipe de las funciones gubernativas<sup>80</sup>.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1856 poseía un sistema parlamentario bicameral:

---

<sup>79</sup> José Pareja, *Historia de las constituciones nacionales (1812-1979)*. (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005), 99.

<sup>80</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 35.

*Artículo 43º.- Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.*

*Artículo 94º.- Los Ministros presentarán a todo Congreso, al tiempo de instalarse, una memoria sobre el estado de sus respectivos ramos; y en cualquier tiempo, los proyectos de ley que crean convenientes y los informes que se les pidan.*

Mediante esta Carta, se consagra nuevamente un Senado hegemónico (al igual que la Constitución de 1834), otorgando a la Cámara de Diputados funciones administrativas y de dirección política hacia el Órgano Ejecutivo, recayendo nuevamente en un Parlamento desequilibrado y un Estado subordinado al Senado.

#### **2.6.7. La Constitución de 1860**

Dentro de su estructura, la Constitución de 1860 poseía un sistema parlamentario bicameral imperfecto como se aprecia de la lectura de los siguientes artículos que la contenían:

*Artículo 44º.- El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, en la forma que esta Constitución determina. El Congreso se compone de dos Cámaras: la de Senadores y la de Diputados.*

*Artículo 105º.- La Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo se compone de siete Senadores y ocho Diputados, elegidos en Cámaras reunidas, al fin de cada Legislatura ordinaria. Para suplentes, serán elegidos tres Senadores y cuatro Diputados.*

*Artículo 107º.- Son atribuciones de la Comisión Permanente, a más de las que le señalan otros artículos constitucionales:*

- 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, dirigiendo al Poder Ejecutivo dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquiera infracción que hubiese cometido, o para que proceda contra las autoridades subalternas, si ellas hubiesen sido las infractoras.*
- 2. Dar cuenta al Congreso, y pedir que la Cámara de Diputados entable la correspondiente acusación contra el Ministro o Ministros responsables, en el caso de que hubiesen sido desatendidas las representaciones de que se encarga la atribución anterior.*
- 3. Declarar si hay o no lugar a formación de causa, y poner a disposición del Juez Competente a los Senadores o Diputados, en el caso de que habla del artículo 55° de esta Constitución.*
- 4. Resolver las competencias que se susciten entre las Corte Superiores y la Suprema, y entre ésta y el Poder Ejecutivo.*
- 5. Autorizar al Ejecutivo para que negocie empréstitos, designándole la cantidad; y para que aumente la fuerza pública, hasta un número igualmente determinado, en el caso de que se trastorne el orden, o sea invadido el territorio Nacional. Para esta autorización no bastará la mayoría absoluta de votos, sino que será indispensable la de dos tercios.*
- 6. Dar al Presidente de la República el permiso mencionado en los artículos 95° y 96°, en los mismos casos de la atribución anterior.*

Siendo la primera Constitución en instaurar la figura de “Comisión Permanente” como mecanismo de control político directo, es considerada como

la Constitución de más larga duración (al haber sido restituida luego de la Constitución de 1867), tal como lo manifiesta Manuel Vicente Villarán<sup>81</sup>:

*El espíritu de la Constitución del 60 [...] es un espíritu de conciliación entre las tendencias contrarias manifestadas por la Constitución del 39 de un lado, y de otro, por la Constitución del 56. Busca una conciliación entre la tendencia a extremar la fuerza y la autoridad del Poder Ejecutivo, dando al Presidente de la República un poder demasiado grande y la tendencia antagónica de la Constitución del 56 de debilitar excesivamente la fuerza y el poder del Presidente de la República, llevándola a extremos que significan completa tutela y completa impotencia para el Poder Ejecutivo en relación al Congreso.*

---

<sup>81</sup> Manuel Villarán, *Lecciones de derecho constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998), 566.

### **2.6.8. La Constitución de 1867**

La Constitución de 1867 tuvo un carácter liberal, habiendo quienes afirman que *los elementos liberales predominaron nuevamente y se dio una Constitución parecida a la del 56*<sup>82</sup>; pues una de sus notables características fue el reconocimiento de un Congreso Unicameral.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1867 poseía un sistema parlamentario unicameral perfecto:

*Artículo 45º.- El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece.*

De breve vigencia, la Constitución de 1867 consagra un Parlamento de una sola Cámara sin que exista ningún órgano que pueda otorgar el contrapeso necesario, convirtiéndolo el segundo texto constitucional en aplicar dicho sistema parlamentario luego de la Constitución de 1823.

Asimismo, consagra el principio de doble debate, el cual plantea que los proyectos o resoluciones de interés general sean sometidos a un segundo debate antes de ponerse a voto, aun cuando en el mismo artículo se permitía la dispensa si la acordaban los dos tercios de los Diputados presentes, de esta manera se evitaba el apresuramiento tanto en el trámite como en la aprobación de las leyes<sup>83</sup>.

Sin embargo, esta Constitución estuvo vigente menos de cinco meses, debido a su marcado liberalismo que generó malestar en la población católica, toda vez que contravenía con la tradición y la fe religiosa de la sociedad, lo que produjo el

---

<sup>82</sup> Manuel Villarán, *Lecciones de derecho constitucional* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998), 566-67.

<sup>83</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 37.

levantamiento de la población arequipeña, lugar donde iba ser juramentada públicamente.

Tras el triunfo de la revolución conservadora, el gobierno estuvo a cargo del General Pedro Diez Canseco, quien decretó la vigencia de la Constitución de 1860<sup>84</sup>, la que se prolongó por casi 60 años.

### **2.6.9. La Constitución de 1920**

El triunfo de Augusto B. Leguía en las elecciones y la revolución de la Patria Nueva en 1919, marcó el fin de la llamada República Aristocrática y con ella, vino la dación de la Constitución de 1920, la cual constituyó un verdadero cambio de paradigma<sup>85</sup>.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1920 poseía un sistema parlamentario bicameral:

*Art. 70º.- La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.*

*Art. 72º.- El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinticinco Senadores y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados. Ese número no podrá alterarse sino por reforma Constitucional. Una ley orgánica designará las circunscripciones departamentales y provinciales y el número de Senadores y Diputados que les corresponda elegir.*

---

<sup>84</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 38.

<sup>85</sup> Urviola, "Retorno a la bicameralidad," 38.

*Art. 90º.- Cuando el Congreso haga la elección de Presidente deberá quedar terminada en una sola sesión. Si en ella resultase empate, lo decidirá la suerte.*

Esta Constitución suprimió la renovación por tercios del Congreso, estableciendo su recomposición total y coincidente con el cambio del Poder Ejecutivo. Por otro lado, en relación a la elección del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados se dispuso que fuera mediante voto popular directo, lo que puso fin al sufragio indirecto y estimuló la expansión del derecho al voto y de la participación política<sup>86</sup>.

La Cámara de Senadores fue conservada pero con menores poderes a los de la Cámara de Diputados, buscando de esta manera alejarlos del escenario político.

#### **2.6.10. La Constitución de 1933**

Pese a que la Constitución de 1920 poseía disposiciones en las cuales se fomentaba la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como grandes avances en la organización del Estado; ésta se encontraba identificada con los abusos leguístas que no se pudieron contener.

Ello generó la necesidad de dictar una nueva Constitución. Se trata de uno de los documentos más trascendentales por todo lo que supuso a nivel de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Dentro de su estructura, la Constitución de 1933 poseía un sistema parlamentario bicameral imperfecto, como se observa de la lectura de los siguientes artículos:

---

<sup>86</sup> Congreso de la República, "Constitución Política del Perú de 1920," [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1920/Cons1920\\_TEX\\_TO.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEX_TO.pdf) (consultado el 12 de marzo de 2018).



*Artículo 89º.- El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional.*

*Artículo 93º.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva íntegramente al expirar su mandato.*

*Artículo 119º.- Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten. Cualquier diputado o senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.*

En efecto, se promueve nuevamente un bicameralismo imperfecto y de carácter equilibrado, así como la instauración de una Cámara de Diputados con funciones políticas, otorgando funciones administrativas además de las políticas a la Cámara de Senadores.

#### **2.6.11. La Constitución de 1979**

La Constitución de 1979 fue promulgada por una Asamblea Constituyente, especialmente convocada para ello, en el marco de un proceso de transición y mudanza de una dilatada dictadura militar a una democracia incipiente<sup>87</sup>.

Esta Carta Constitucional fue la primera Constitución fruto del consenso político. Introdujo instituciones novedosas, tales como el control concentrado de la Constitución a través del Tribunal de Garantías Constitucionales, la incorporación del concepto de derechos fundamentales, como también el establecimiento de una cláusula que otorga rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos.

---

<sup>87</sup> Centro de Estudios Constitucionales, *Las Constituciones del Perú* (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2017), 69.

En cuanto al Congreso de la República, estableció su composición en dos cámaras legislativas e introdujo la Comisión Permanente, tal como se aprecia de los siguientes artículos:

*Artículo 164º.-El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.*

*Artículo 180º.- El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.*

*Artículo 185º.- La Comisión Permanente se compone de cinco Senadores y de diez Diputados elegidos por sus respectivas Cámaras, además de los Presidentes de estas como miembros natos. La preside el Presidente del Senado. En ausencia de este, el Presidente de la Cámara de Diputados. Son atribuciones de la Comisión Permanente las que señalan la Constitución y el Reglamento del Congreso.*

Es con la Constitución de 1979, que se introduce el último sistema bicameral que ha tenido el Estado peruano, un sistema bicameral imperfecto en el que ambas Cámaras mantenían en común las facultades legislativas, pero en lo esencial tenían facultades distintas. Entre las principales características de la estructura legislativa de esta Carta se aprecia la existencia de una Cámara Baja con poder político (Diputados), que tenía la atribución exclusiva de interpelar, censurar y negar confianza; mientras que la Cámara Alta (Senado) tenía facultades de naturaleza administrativa y la función de ratificar los nombramientos de funcionarios públicos como Embajadores, Vocales de la Corte Suprema, altos mandos de las Fuerzas Armadas y también la designación

de tres de los miembros del directorio del BCR y al Contralor General de la República<sup>88</sup>.

### **2.6.12. La Constitución de 1993**

Como se ha podido observar, de las Constituciones que ha tenido el Perú, la mayoría han sido creadas con notable carencia de realismo, lo que se contrastaba con el contexto político y social bajo los cuales fueron redactadas.

No obstante, es con la modernidad que se han venido introduciendo reformas institucionales; así pues, mientras que la Constitución de 1979 fue por lo general una Constitución humanista y social, que incorporaba instituciones modernas y acordes con el tiempo; la Constitución de 1993 no hizo más que servir a fines extraconstitucionales e inclusive, contrarios al espíritu de una genuina Constitución<sup>89</sup>. Sin duda, una de las primeras medidas de la Constitución de 1993 fue legitimar el golpe de Estado del 05 de abril de 1992 y al gobierno que emergió de él. Esta Constitución facultó la concentración del poder. Lo hizo a través de diversos mecanismos destinados a facilitar el proyecto político de copar las instituciones y asegurar la reelección<sup>90</sup>, uno de ellos fue la eliminación del Senado, afectando principalmente a los líderes de los partidos históricos para así irrumpir en los espacios dejados por estos.

En ese sentido, se establece un Congreso Unicameral con facultades muy reducidas, donde sólo se limitaría a velar por el respeto de la Constitución y las leyes; a dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o

---

<sup>88</sup> Centro de Investigación Parlamentaria, "Historia de la bicameralidad del Perú, la bicameralidad en las Constituciones del Perú," (blog), 21 de mayo de 2017, <http://wankanautiker.blogspot.pe/> (consultado 12 de marzo de 2018).

<sup>89</sup> Enrique Bernales, "La Constitución de 1993: Lo que debería quedar", *Revista Institucional de la Academia de la Magistratura*, no. 6 (2002): 63, [http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/revistas\\_institu/revista6.pdf](http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/revistas_institu/revista6.pdf)

<sup>90</sup> Bernales, La Constitución de 1993: Lo que debería quedar, 64.

derogar las existentes; aprobar los Tratados Internacionales, el Presupuesto y la Cuenta General; autorizar empréstitos; aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo; autorizar al Presidente de la República para salir del país y ejercer el derecho de amnistía<sup>91</sup>. Asimismo, la Comisión Permanente deja de convertirse en un organismo que sólo se reúne durante el receso parlamentario para pasar a ejercer funciones constantes durante legislaturas ordinarias<sup>92</sup> y las posibles interrupciones derivadas de la disolución del Congreso, volviéndose de esta manera en indisoluble al igual que el Senado de 1979<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Constitución Política del Perú (1993), artículo 102.

<sup>92</sup> Esta se encargará de designar y ratificar a los altos funcionarios públicos como son el Contralor General, el Presidente del BCR y al Superintendente de Banca y Seguros, atribuciones que pertenecían al Senado.

<sup>93</sup> Freddy Centurión González, "El Constitucionalismo Peruano en el siglo XX. Evolución y Análisis crítico" (tesis para optar el Título de Abogado, Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, 2011), 166.

## CAPITULO III

### ACERCA DEL RETORNO A LA BICAMERALIDAD EN EL PERÚ

#### 3.1. Unicameralismo o Bicameralismo

El paso de la Constitución de 1979 a la de 1993 significó uno de los cambios más importantes, debido a la implementación del unicameralismo tanto en la parte orgánica como en el funcionamiento y distribución de atribuciones del Poder Legislativo, situación que se vio reflejada en el nuevo texto constitucional.

En efecto, el artículo 90° de la vigente Constitución Política de 1993 señala expresamente que: *“El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única (...)”*. El centro del Congreso es el Pleno, en él se reúnen todos los integrantes de la Cámara Única, el cual es, en rigor, el Congreso mismo en funciones; contando además con dos elementos complementarios, estas son las comisiones del Congreso, cuyo trabajo representa una primera instancia de vista de un tema en específico, obteniéndose un dictamen que posteriormente es visto en el Pleno como segunda instancia para su aprobación. Asimismo, también existe una Comisión Permanente, la que no sólo asume funciones de suplencia cuando el Pleno se halla en receso, sino también funciones propias tales como el acusar a quienes estén sometidos al antejuicio político (artículo 99° de la Constitución).

Ahora bien, uno de los fundamentos a favor del unicameralismo se refiere a la economía y eficiencia en el trabajo parlamentario, pues hay quienes afirman

que los problemas del Estado y de la legislación requieren resoluciones rápidas, sin abandonar el proceso deliberativo<sup>94</sup>.

Otros también resaltan la eficiencia y rapidez de este sistema, debido a la fluidez existente en la relación entre las Comisiones y el Pleno del Congreso, así como la “reducción” de gastos, ya que a menor número de representantes, es menor el presupuesto asignado que un Congreso con dos cámaras.

Sin embargo, Loewenstein<sup>95</sup> denomina al sistema unicameral como gobierno de asamblea y afirma que es el más desacreditado de todos, ya que por haber sido aplicado conscientemente por primera vez en la Revolución Francesa, se le considera responsable de la dictadura de Robespierre y del terror. Igualmente sostiene que el gobierno de asamblea posee una cabeza de Jano, sirviendo como instrumento orgánico tanto a la democracia como a la autocracia.

Respecto a ello, es preciso manifestar que la experiencia peruana a partir de 1992 no ha sido del todo feliz, no por la existencia de una mayoría absoluta oficialista sino por la forma en que dicha mayoría ha entendido que consiste su hegemonía parlamentaria: no solo ha tomado el derecho a decidir sino también la improcedencia de la discusión y de la concertación con la minoría. De esta manera, se produce una hegemonía de la mayoría con procedimientos reñidos con el principio de pluralismo, la tolerancia y concertación que son esenciales para la democracia<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Salvador Rivera Alvarado, “Acerca del retorno a la bicameralidad” (tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006), 113.

<sup>95</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 404.

<sup>96</sup> Julio Chigne, “Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú,” Asociación para el Desarrollo Profesional Interdisciplinario, <http://www.adeprin.org/unicameralidad-y-bicameralidad-en-el-peru/> (consultado el 12 de marzo de 2018).

En cuanto al sistema bicameral, según el análisis histórico de las Constituciones del Perú, se sabe que este fue el sistema predominante. La naciente república peruana adoptó en primer término el sistema bicameral de representación parlamentaria, influenciado por las características propias del contexto histórico social independentista en que se formularon, siendo que de ahí en adelante se fue alternando igualmente entre unicameralidad y bicameralidad, incluso el sistema tricameral, hasta finalmente adoptar el sistema vigente. Sin embargo, históricamente es el bicameralismo el que más tiempo ha caracterizado el contenido de nuestros textos constitucionales<sup>97</sup>.

En el último régimen bicameral, la Constitución de 1979 establecía cuatro órganos del Poder Legislativo:

- a) El Senado, que cumplía con las tareas de Cámara Alta, que eran las de nombrar o ratificar a determinados altos funcionarios del Estado y determinar si se acusaba o no en el procedimiento de antejuicio político.
- b) La Cámara de Diputados, que tenía las funciones propias de la Cámara Baja, centrados en control político del Poder Ejecutivo, en específico con la interpelación y la censura ministerial; también tenía la función de acusar ante el Senado a quienes eran sometidos al antejuicio político.
- c) El Congreso como conjunto, que sesionaba para ciertas ocasiones importantes como el mensaje anual del Presidente de la República o para votar la Ley de Presupuesto, entre otros.
- d) La Comisión Permanente, que adquiría importancia en la época de receso de las Cámaras porque cumplía funciones esenciales para mantener la

---

<sup>97</sup> Julio Chigne, "Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú," Asociación para el Desarrollo Profesional Interdisciplinario, <http://www.adeprin.org/unicameralidad-y-bicameralidad-en-el-peru/> (consultado el 12 de marzo de 2018).

continuidad y, eventualmente, podía recibir delegación de las Cámaras para tomar ciertas decisiones<sup>98</sup>.

Como se observa, la tarea parlamentaria era asumida por las dos Cámaras, las cuales poseían funciones específicas, sin implicar duplicidad ni conflictos de competencia. Según Marcial Rubio<sup>99</sup>: *Las ventajas que generalmente se asignan al sistema de doble cámara son:*

- *Una cámara controla a la otra y permite una mejor función legislativa del Congreso como conjunto. Se tiene la capacidad de revisar los proyectos, asegurando su calidad.*
- *La Cámara Alta (denominada Senado) que existió en gran parte de nuestras constituciones, ha sido conformada por políticos experimentados y mayores que dan una mayor estabilidad y sabiduría al trabajo parlamentario. Esta actúa como cámara reflexiva.*
- *Se permite un doble sistema de representación del pueblo si cada cámara es elegida por variable distinta, esto significa que, la incorporación de los representantes de una de las cámaras dependerá de cada cierto número de votantes, mientras que la otra será por regiones, permitiendo conjugar la representación territorial y la poblacional.*
- *La Cámara Alta será más institucional, ya que nombra funcionarios de alto rango, ratifica ciertas decisiones del ejecutivo, entre otras; mientras que la Cámara Baja es más política, es decir, interpela y censura, o abre investigaciones a personas con inmunidad, entre otros.*

---

<sup>98</sup> Julio Chigne, "Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú," Asociación para el Desarrollo Profesional Interdisciplinario, <http://www.adeprin.org/unicameralidad-y-bicameralidad-en-el-peru/> (consultado el 12 de marzo de 2018).

<sup>99</sup> Chigne, Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú.



Por tanto, este sistema posee mayor capacidad de revisión de los proyectos legislativos y asegura la calidad de los mismos, pero además, permite que en el Parlamento se tenga una mejor representación tanto cuantitativa como cualitativa, correspondiendo a la expresión de las regiones y del ámbito nacional<sup>100</sup>.

### **3.2. Análisis comparado de las tendencias parlamentarias en el Perú y en Latinoamérica**

Para entender el papel del Poder Legislativo en los sistemas políticos de América Latina, es necesario comprender la lógica con la que opera el presidencialismo, debido a que es la forma de gobierno predominante en esta parte del mundo. No obstante, es la discusión sobre los distintos modelos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, los que han dado origen a otros modelos teóricos sobre las formas de gobierno democráticos, estos son el parlamentarismo y una serie de híbridos surgidos de la mezcla de estas dos formas, los mejor conocidos como semipresidencialismo o semiparlamentarismo<sup>101</sup>.

Desde finales del siglo XVIII, las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento han estado definidas por elementos que han permitido el establecimiento de dos modelos bien diferenciados. En el presidencialismo, el elemento presente es la elección directa e independiente del órgano Legislativo y del Presidente, pues se caracteriza por hacer efectivo el principio de separación y división de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y del

---

<sup>100</sup> Magdiel Gonzales, *Derecho Constitucional General* (Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013), 403.

<sup>101</sup> Manuel Alcántara y Francisco Sánchez, "Las formas de gobierno: Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo," <https://www.researchgate.net/publication/265311513> (consultado el 12 de marzo de 2018).

Legislativo; mientras que en el Parlamentarismo, la característica principal es el vínculo que existe en la elección de los dos poderes, ya que el nombramiento del Ejecutivo es un acto propio del Legislativo, es decir, el Parlamento es soberano y no se admite la separación entre el Legislativo y el Gobierno, debido a que este último requiere ser designado, apoyado y, según el caso, destituido por el Parlamento<sup>102</sup>.

No obstante, fue el presidencialismo el que a lo largo del siglo XIX se consolidó en América Latina, gracias a su perfecta aplicación con los patrones caudillistas presentes en las primeras décadas tras la emancipación colonial<sup>103</sup>. Sin embargo, la rígida separación de poderes de este sistema y los reducidos puntos de contacto entre ambos, han permitido admitir al bicameralismo como la alternativa positiva y democrática, capaz de establecer un régimen presidencial menguado ante el desmesurado presidencialismo que ha caracterizado, en el caso del Perú, a regímenes políticos anteriores y así centralizar intensos poderes con limitados controles<sup>104</sup>.

La falta de un control parlamentario sobre los actos de poder del gobernante, de una adecuada representación nacional y la menor rigurosidad y calidad en la elaboración de las leyes, son los signos característicos del sistema unicameral que posee nuestro país. La función de control *check and balance* que debe existir entre los poderes del Estado y que debe ejercer el Parlamento sobre el Ejecutivo no se ha dado, por lo que un Parlamento que no controla y no fiscaliza termina

---

<sup>102</sup> Manuel Alcántara y Francisco Sánchez, "Las formas de gobierno: Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo," <https://www.researchgate.net/publication/265311513> (consultado el 12 de marzo de 2018).

<sup>103</sup> Alcántara y Sánchez, "Las formas de gobierno: Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo".

<sup>104</sup> Luis De La Cruz, "¿Unicameralidad y Bicameralismo para el Perú?," <http://reddocente.uladech.edu.pe/profiles/blogs/unicameralidad-o-bicameralidad> (consultado el 13 de marzo de 2017).

por convertirse en un mero productor de leyes por encargo, haciendo una invitación a la ligereza e imprudencia<sup>105</sup>.

De ahí la importancia de la división del Poder Legislativo en dos cámaras, que, conforme se ha venido desarrollando, son cuatro las razones que la justifican: una de ellas ligada a la representación de intereses distintos de los de la primera cámara; la siguiente, a la contribución al sistema de pesos y contrapesos; otra, al mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y, por último, a la mejora en la producción de resultados legislativos más estables. Por tanto, para la obtención de estos propósitos, la incorporación del bicameralismo a un sistema institucional es sólo una condición mínima para alcanzarlos, ya que también se requieren de otros dispositivos institucionales orientados a reforzar el sistema de controles<sup>106</sup>.

En ese caso, son las Constituciones las que incluyen los elementos o dispositivos vinculados con este sistema, los cuales pueden ser reunidos en dos grupos: el primero, referido a las incongruencias o diferencias en la composición de ambas cámaras y el otro, destinado a fortalecer la posición de la cámara alta en el sistema de pesos y contrapesos<sup>107</sup>. Es decir, pueden ser agrupados en torno a los conceptos de incongruencia y simetría tomados de Lijphart, los que finalmente ayudarán a comprender la implementación de este sistema en países latinoamericanos, tal como se detalla a continuación:

---

<sup>105</sup> Luis De La Cruz, “¿Conviene un Congreso Unicameral o Bicameral para el Perú?,” <http://reddocente.uladech.edu.pe/group/derecho/forum/topics/conviene-un-congreso?commentId=3236045%3AComment%3A27850&groupId=3236045%3AGroup%3A73> (consultado el 15 de marzo de 2018).

<sup>106</sup> María Llano, “El bicameralismo en América Latina,” Instituto de Investigaciones jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>107</sup> Ruth Fuchs y Mirjam Hägele, “El bicameralismo en las constituciones de América Latina,” <https://d-nb.info/970077815/34> (consultado el 16 de marzo de 2018).

### **Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la incongruencia entre las cámaras**

1. Representación de intereses provinciales y minoritarios en la cámara alta.
2. Representación poblacional en ambas cámaras, pero con distritos y fórmula electoral distinta.
3. Representantes no electos (hereditarios o designados) en la cámara alta.
4. Elecciones indirectas de senadores.
5. Diferente tamaño de los cuerpos (menor la cámara alta).
6. Mínimo de edad mayor para legisladores de la cámara alta.
7. Requisitos mínimos de *expertise* para la cámara alta.
8. Diferente duración de mandatos (más largo para la cámara alta).
9. Renovación parcial de la cámara alta.

### **Dispositivos institucionales del bicameralismo que fomentan la simetría de ambas cámaras**

10. El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación.
11. Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras.
12. Sistemas de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral.
13. Instrumentos de control del Poder Ejecutivo semejantes para ambas cámaras.
14. Participación del Senado en nombramientos de funcionarios.
15. División bicameral de tareas para el juicio político<sup>108</sup>.

Como se puede apreciar, de las variables que definen la incongruencia legislativa, la más importante es la referida al sistema electoral, la que a su vez

---

<sup>108</sup> "María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

se encuentra compuesta por cuatro subvariables; seguida también de los requisitos para ser electo Senador y finalmente, la renovación de las cámaras.

Según el análisis constitucional sobre el sistema electoral, se tiene que del total de nueve sistemas bicamerales, cuatro cámaras altas otorgan igual representación por provincia, estado o departamento; este es el caso de tres países federales como Argentina, Brasil y México, más un país unitario como Bolivia; mientras que países como Colombia, Paraguay y Uruguay eligen a sus senadores en circunscripción única nacional, excepto República Dominicana que aplica el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales; y, por último, Chile, que suma los senadores electos por votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción<sup>109</sup>. Estos métodos de elección no coinciden con los planteados para la cámara baja, pero ello no impide que los resultados electorales en ambas puedan producir una mayoría muy parecida<sup>110</sup>.

Ahora bien, respecto a los requisitos para ser nombrado Senador, en la mayoría de las Constituciones (con excepción de la República Dominicana) se establece como requisito un mínimo de edad mayor, a diferencia de los diputados. Un ejemplo de ello tenemos a los países de Chile y Brasil, donde la diferencia de edad llega a diecinueve y catorce años respectivamente. Son los senadores dominicanos y mexicanos los más jóvenes, con el mínimo requerido

---

<sup>109</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Constitución Política de la República de Chile de 2005," <http://www.labconstitucional.cl/wp-content/uploads/2016/05/Chile.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>110</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

de 25 años; y los chilenos, los mayores, con 35 años cumplidos al día de la elección<sup>111</sup>.

Por otro lado y, en menor número, existen Constituciones que además de establecer un mínimo de edad también plantean requisitos adicionales, tal es el caso de ciudadanos naturalizados en Argentina y Uruguay, que para ser electos como senadores deben tener más años de ciudadanía que los necesarios para ser diputado, mientras que en el caso de Colombia sólo se requiere ser ciudadano de nacimiento, pero cuando se trate de los dos senadores elegidos en representación de las comunidades indígenas, estos deberán de acreditar (mediante certificado) el haber sido líder de una organización indígena<sup>112</sup>. Sobre esto, es notable lo establecido por el artículo 55° de la Constitución de Argentina, que pese al requisito de un mínimo de edad (30 años) para ser electo Senador, se requieren también seis años de ciudadanía más dos años (como mínimo) de residencia en la provincia que representa, así como disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente. Ello nos demuestra la concepción que aún se mantiene sobre los senadores, es decir, seguir considerándolos como una élite definida en función de sus ingresos<sup>113</sup>.

Finalmente, deberemos considerar a las últimas variables: la duración del mandato y la renovación de las cámaras. En relación a la primera, es preciso mencionar que sólo en cuatro países la duración del mandato de los senadores es el doble al de los diputados (caso de Argentina, México, Brasil y Chile), por

---

<sup>111</sup> “El bicameralismo en América Latina”, María, Llano, consultado el 1 de abril de 2018, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf>

<sup>112</sup> “Constitución Política de Colombia de 1991”, consultado el 1 de abril de 2018, [https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion Politica d e Colombia.htm](https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion%20Politica%20de%20Colombia.htm)

<sup>113</sup> “El bicameralismo en América Latina”, María, Llano, consultado el 1 de abril de 2018, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf>

ejemplo en Argentina el mandato dura dos años más. Seguidamente, con respecto a la renovación de las cámaras, debemos decir que Constituciones como la de Argentina señala claramente que sólo un tercio del Senado se renueva cada dos años, mientras que en Brasil esta renovación se realiza cada cuatro años<sup>114</sup>; sin embargo, en el caso de Chile, los senadores duran ocho años en su cargo y se renuevan alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva<sup>115</sup>.

En ese sentido, la mayor permanencia en el cargo y una renovación parcial del Senado son los que finalmente convierten al Senado en un garante de la continuidad y estabilidad de la producción legislativa<sup>116</sup>. En otras palabras, son las Constituciones las que establecen dichos mecanismos con la única finalidad de acentuar la desigualdad entre ambas cámaras, así como el de lograr un espíritu colectivo distinto entre ellas, pues es en este sistema en que las cámaras difieren en su composición, donde los desacuerdos son los más esperados y sobre los que es importante que existan las provisiones constitucionales y reglas que rijan la interacción entre ambas cámaras y de esta manera superar las discrepancias<sup>117</sup>.

Es en relación a estas provisiones constitucionales que se realizará un análisis sobre los mecanismos de reconciliación y simetría del sistema bicameral, que incluye variables vinculadas al poder de control legislativo del Senado (sobre las

---

<sup>114</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>115</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Constitución Política de la República de Chile de 2005," <http://www.labconstitucional.cl/wp-content/uploads/2016/05/Chile.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>116</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>117</sup> Llano, "El bicameralismo en América Latina," 363.

atribuciones, cómo surgen los proyectos ley, entre otros); y también relacionadas con el control político.

Sobre la primera variable, esta se encuentra vinculada a las atribuciones que tienen las cámaras altas para participar en el proceso de elaboración de las leyes y de presentar sus propios proyectos de ley, aspecto presente en gran parte de los Senados latinoamericanos<sup>118</sup>. La segunda variable, referida al origen de los proyectos de ley, puede citarse que sobre esta existen discrepancias, por ejemplo, en el caso de República Dominicana y Uruguay ambas cámaras sirven indistintamente de origen a los proyectos de ley, mientras que en Argentina, Chile, Colombia y Paraguay, ambas cámaras tienen derecho al origen exclusivo de ciertos temas. Situación diferente es en el caso de Brasil, porque sólo la cámara baja es la única que tiene el privilegio de ser origen de ciertos temas<sup>119</sup>.

Seguidamente, respecto a la resolución de discrepancias entre las cámaras, se evidencian funcionamientos distintos en cada Constitución, así tenemos que en países como Argentina, México, Paraguay y República Dominicana se recurre al sistema *navette*, es decir, existe entre ambas cámaras una perfecta simetría porque no se da prioridad a una de ellas sobre la otra, sino, en todo caso, a la cámara de origen; sin embargo, es sobre ello que surgen las diferencias, por ejemplo en Argentina, un proyecto ley puede ser revisado hasta tres veces en caso de que haya algún desacuerdo, pero será la opinión de la cámara de origen o la cámara revisora la que, según sea el tamaño de la mayoría que votó el proyecto en cada cámara (mayoría absoluta de los presentes o dos terceras

---

<sup>118</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>119</sup> Llano, "El bicameralismo en América Latina," 364.



partes de los presentes), tendrá la última palabra. En Paraguay, es probable que el número de revisiones sea mayor y que esto se deba a que la cámara revisora lo haya rechazado totalmente o modificado parcialmente, pero finalmente es el tamaño de la mayoría en cada cámara el que tiene la decisión final<sup>120</sup>. No obstante, en México es posible observar un tratamiento distinto, pues a diferencia de los demás, aquí se establece que si el desacuerdo está presente sobre algunos de los puntos, ambas cámaras puedan convenir, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley sólo con los artículos aprobados; es decir, aquí no tiene peso el tamaño de la mayoría que aprueba en cada cámara<sup>121</sup>.

Por otro lado, existe un grupo de países que para la solución de sus divergencias recurren a otras instancias, solo con fines de mera discusión y para la toma de la decisión final, tal es el caso de Chile y Colombia que recurren a una comisión mixta. En el caso de Colombia, se estipula que ante desacuerdos entre las cámaras sobre un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. El texto escogido será sometido a debate y aprobación de las respectivas plenarias, si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto<sup>122</sup>. Por su parte, en Chile, esta superación de desacuerdos es más complicada,

---

<sup>120</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>121</sup> Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos," [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11431/1/images/1\\_0\\_dof\\_19\\_julio\\_2013\\_constitucion.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11431/1/images/1_0_dof_19_julio_2013_constitucion.pdf) (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>122</sup> Procuraduría General de la Nación, "Constitución Política de Colombia de 1991," [https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm) (consultado el 1 de abril de 2018).

porque para ello intervienen, además del sistema *navette*, la comisión mixta, pero manteniendo la simetría como en el caso anterior<sup>123</sup>.

Este panorama cambia en países como Bolivia, Brasil y Uruguay, en donde para tomar decisiones sobre la legislación, cuentan con un tercer espacio, esta es la sesión conjunta de ambas cámaras, en el caso de Bolivia, el proyecto será considerado en el Pleno de la Asamblea Legislativa Plurinacional, es decir, se opta por una solución de carácter unicameral<sup>124</sup>.

A continuación, según las variables descritas, desarrollaremos lo establecido en las Constituciones de dos de los países latinoamericanos, estos son: Argentina y Chile, a fin de observar las atribuciones y funcionamiento del Senado en cada una de ellas:

## **CONSTITUCIÓN DE ARGENTINA DEL 22 DE AGOSTO DE 1994<sup>125</sup>**

### **1. Elementos de la congruencia-incongruencia del sistema bicameral**

#### **Diferencia de edad**

**Artículo 48.-** Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, (...)

**Artículo 55.-** Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, (...)

#### **Otros requisitos**

**Artículo 55.-** Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

---

<sup>123</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

<sup>124</sup> Llano, El bicameralismo en América Latina.

<sup>125</sup> Ruth Fuchs y Mirjam Hägele, "El bicameralismo en las constituciones de América Latina," <https://d-nb.info/970077815/34> (consultado el 16 de marzo de 2018).

**Artículo 48.-** Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

### **Elección directa o indirecta de los Senadores**

**Artículo 54.-** El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, (...)

### **Duración en el cargo**

**Artículo 56.-** Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

**Artículo 50.-** Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.

### **Renovación del cuerpo**

**Artículo 56.-** Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

**Artículo 50.-** Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.

### **Tamaño del cuerpo/ sistema electoral**

**Artículo 54.-** El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

**Artículo 45.-** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

## **2. Elementos de la simetría-asimetría del sistema bicameral**

## **Excepciones al origen indistinto de las leyes en ambas cámaras**

**Artículo 52.-** A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

**Artículo 75.-** Corresponde al Congreso:

**2.-** (...) Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. (...) La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. (...)

**19.-** Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

## **Resolución de Desacuerdos**

**Artículo 77.-** Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

**Artículo 78.-** Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

**Artículo 81.-** Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos

terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

### **Instrumentos de Control**

**Artículo 71.-** Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

**Artículo 101.-** El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71.6 Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

### **Participación del Senado en nombramientos**

**Artículo 99.-** El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

**4.-** Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto. Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos. (...)

**7.-** Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

**13.-** Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas, y por sí solo en el campo de batalla.

**19.-** Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura. 6 El artículo 71 está directamente arriba.

### **Juicio Político**

**Artículo 59.-** Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

**Artículo 53.-** Sólo ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

### **Atribuciones del Senado en la Constitución**

**Artículo 54.-** El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

**Artículo 55.-** Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

**Artículo 56.-** Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

**Artículo 57.-** El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

**Artículo 58.-** El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o cuando éste ejerce las funciones de presidente de la Nación.

**Artículo 59.-** Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

**Artículo 60.-** Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

**Artículo 61.-** Corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

**Artículo 62.-** Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro.

## **CONSTITUCIÓN DE CHILE DE 17 DE SETIEMBRE DE 2005<sup>126</sup>**

### **1. Elementos de la congruencia-incongruencia del sistema bicameral**

#### **Diferencia de edad**

**Artículo 48.-** Para ser elegido diputado se requiere (...) tener cumplidos veintiún años de edad, (...)

**Artículo 50.-** Para ser elegido senador se requiere (...) tener cumplidos treinta y cinco años de edad en día de la elección.

#### **Otros requisitos**

**Artículo 50.-** Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente (...)

**Artículo 48.-** Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, (...), haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

#### **Elección directa o indirecta de los Senadores**

**Artículo 49.-** El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.

**Artículo 47.-** La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. (...)

#### **Duración del cargo y Renovación del cuerpo**

---

<sup>126</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Constitución Política de la República de Chile de 2005," <http://www.labconstitucional.cl/wp-content/uploads/2016/05/Chile.pdf> (consultado el 1 de abril de 2018).

**Artículo 49.-** (...) Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

**Artículo 47.-** (...) La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

### **Tamaño del cuerpo/Sistema electoral**

**Artículo 49.-** El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.

**Artículo 47.-** La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de elección. (...)

## **2. Elementos de la simetría-asimetría del sistema bicameral**

### **Excepciones al origen de las leyes en ambas cámaras**

**Artículo 65.-** Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, solo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener origen en el Senado. (...)

### **Resolución de Desacuerdos**

**Artículo 68.-** El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los tercios de sus miembros presentes.

**Artículo 69.-** Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión.

**Artículo 70.-** El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de



diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

**Artículo 71.-** El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última.

### **Instrumentos de Control**

**Artículo 52.-** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior. En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado;

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias

vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio. La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. (...)

### **Participación del Senado en nombramientos**

**Artículo 32.-** Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

9º.- Nombrar al Contralor General de la República con 1º N° 18 acuerdo del Senado; (...)

12º.- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente; a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución;

**Artículo 53.-** Son atribuciones exclusivas del Senado:

9) Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y único fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional, (...)

**Artículo 78.-** En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales.

La Corte Suprema se compondrá de veintiún ministros.

Los ministros y los fiscales judiciales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República, único eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte, y con acuerdo del Senado. Este adoptará los respectivos acuerdos por los dos tercios único de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. (...)

**Artículo 85.-** El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina

proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. (...)

**Artículo 92.-** Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros, designados de la siguiente forma:

a) Tres designados por el Presidente de la República.

b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán único previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Los nombramientos, o la propuesta en su caso, se efectuarán en votaciones únicas y requerirán para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda.

c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto. (...)

### **Juicio Político**

**Artículo 53.-** Son atribuciones exclusivas del Senado:

1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos. Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;

2) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo; (...)

**Artículo 52.-** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse

mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;

b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;

d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, y

e) De los intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella. Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

De lo expuesto, se observa que ambos países poseen un sistema bicameral incongruente y simétrico. Incongruente, porque existe una clara diferencia en la composición de las cámaras, dándose importancia a la representación de minorías; y simétrico, porque ambas cámaras son elegidas democráticamente y cada una de ellas cuenta con atribuciones ligeramente desiguales,

características que podremos encontrar en el proyecto de ley que proponemos más adelante y el cual será materia de análisis.

### **3.3. ¿Es necesaria una reforma parlamentaria en el Perú?**

Considerando lo expuesto, concluimos que es necesaria una reforma parlamentaria sí lo que se desea es consolidar nuestra democracia. Sin duda, ello parece ser la forma más adecuada de introducir mayor reflexión al procedimiento legislativo sin menoscabar la eficacia del Legislativo.

Asimismo, debe albergarse la implementación de medidas adicionales referidas a cambios en el sistema electoral y de gobierno<sup>127</sup> con la finalidad de reforzar la transición con instituciones políticas que representen a todos los ciudadanos y abrir espacios para la participación de los mismos sin exclusiones, garantizando de esta manera la transparencia en la función pública y privada, renovando la forma de hacer política en los cargos públicos, en los partidos políticos y en los medios de comunicación, lo que finalmente contribuirá a la preparación y participación de todos los ciudadanos<sup>128</sup>.

Es esta reforma, una parte indispensable para acabar con la exclusión social y poner al Estado en todas sus dimensiones al servicio del ciudadano, asegurando la estabilidad y legitimidad del orden democrático, construyendo socialmente la igualdad y asegurando a todos el ejercicio de su libertad<sup>129</sup>.

La experiencia ha demostrado que el sistema unicameral no ha funcionado adecuadamente en nuestro país, somos una democracia muy precaria y con una

---

<sup>127</sup> Sandra Campos, "Análisis del Dictamen de los proyectos de ley 94, 589, 784 y 1064 que proponen un Congreso bicameral," Informativo Reflexión Democrática, no. 98 (2007): 7, <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo98.pdf>

<sup>128</sup> Henry Pease, "La reforma política", Revista Derecho PUCP, no. 60 (2007): 201, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2932/2850>

<sup>129</sup> Pease, La reforma política, 201.

gran falta de madurez en los operadores estatales. Es necesario que la Supervisión Constitucional actúe de forma permanente, pues hace falta a nivel del Congreso el control intraórgano, que sólo podría conseguirse con un sistema bicameral, en donde la Cámara de Senadores sería la encargada de garantizar un mayor estudio, serenidad y cordura en el dictado de las leyes<sup>130</sup>.

Contando con un sistema bicameral, tal vez no tendríamos normas tan absurdas que amenacen con violentar los derechos fundamentales. Dentro de estas normas podemos mencionar a la Ley Wolfenson (Ley N° 28568), que con apenas media hora de debate, los parlamentarios pretendían contabilizar un día de arresto domiciliario por un día de prisión, argumentando que se trata de “una cuestión de justicia” y que la ley debe ser igual para todos, aunque beneficie a la mafia<sup>131</sup>. En efecto, esta ley se creó con la finalidad de modificar el artículo 47° del Código Penal, en el sentido de que se considere un día de detención domiciliaria como un día de prisión efectiva, lo que implicaba una posición contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional y que debilitaba la lucha contra la corrupción iniciada en el año 2001, ya que permitía la excarcelación de algunos procesados por corrupción, en este caso, los hermanos Moisés y Alex Wolfenson<sup>132</sup>.

Por otro lado, tenemos a la Ley N° 29652 – Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Altoandina de Tarma, sobre la cual se cuestionaba si era

---

<sup>130</sup> Magdiel Gonzales, “El Control Político en la Fórmula Política del Estado y la Constitución Nacional” (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho Público, Universidad Nacional de San Agustín, 1995), 148.

<sup>131</sup> La República, “Ley Wolfenson fue promovida por la Comisión de Justicia,” *La República*, 13 de julio de 2005, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/302842-ley-wolfenson-fue-promovida-por-la-comision-de-justicia>

<sup>132</sup> La República, “TC declara inconstitucional ley que excarceló a los Wolfenson,” *La República*, 21 de julio de 2005, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/303418-tc-declara-inconstitucional-ley-que-excarcelo-a-los-wolfenson>

correctamente válido que el Congreso de la República cree una universidad pública sin un estudio técnico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de manera que, se asegure la disponibilidad de recursos presupuestales que garanticen la calidad y eficiencia de los servicios educativos<sup>133</sup>. Es respecto a ello, que el Tribunal declaró su inconstitucionalidad, toda vez que considera que el Congreso no tiene esta iniciativa de gasto ni puede disponer del patrimonio de otras universidades, pues estaría vulnerando la autonomía universitaria; situación que dio pie a nuevas coordinaciones entre el Congreso y el Ejecutivo para disponer los requisitos para el funcionamiento de dicha universidad, generándose así la aprobación de una nueva ley, la Ley N° 30139.

Otra de estas normas es la Ley que prohíbe la publicidad estatal en medios de comunicación privada (Ley N° 2133), mejor conocida como “Ley Mulder” o “Ley mordaza”, una ley que sin duda afecta a la libertad de contratación, acceso a la información pública y libertad de prensa y expresión, debido a que prohíbe la publicidad estatal en medios de comunicación privados, imponiendo al Estado a usar sus propios canales y los que brinda el internet para difundir su accionar, todo ello con la finalidad de racionalizar gastos<sup>134</sup>; así también, a través de ella se da la posibilidad de cortar los circuitos financieros de los medios que deben tener recursos para investigaciones periodísticas, que permiten informar los casos de corrupción y violación de derechos<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Tribunal Constitucional, “Sentencia del Pleno Jurisdiccional Exp. N° 00019-2011-PI/TC,” <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-inconstitucional-el-articulo-1o-el-articulo-3o-el-sentencia-exp-n-00019-2011-pitc-988103-1/> (consultado el 22 de febrero de 2018).

<sup>134</sup> Mercedes Ramírez, “¿Por qué la ley Mulder vulnera la Constitución Política del Perú?,” *Perú 21*, 14 de junio de 2018, sección Política, <https://peru21.pe/politica/ley-mulder-vulnera-constitucion-politica-peru-399944>

<sup>135</sup> Henry Cotos, “Juan Andrés Lerena: Ley Mulder es un claro intento por afectar la libertad de expresión,” *La República*, 20 de marzo de 2018, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/1214238-ley-mulder-es-un-claro-intento-por-afectar-la-libertad-de-expresion>

Finalmente, debe considerarse a una de las leyes que ha generado polémica y malestar, especialmente en estudiantes de carreras técnicas, es la norma impulsada por la congresista Rosa Bartra que “legaliza la mano de obra gratuita”, a la que se le ha denominado burdamente como “la nueva ley pulpín”. Se trataría de una ley que propone la modificatoria de algunos de los artículos de la Ley N° 28518 – Ley de Modalidades Formativas Laborales y que además, establece prácticas formativas no remuneradas bajo la excusa de insertar a jóvenes estudiantes en situaciones reales de trabajo hasta por tres años de forma voluntaria<sup>136</sup>, sin duda una ley que trajo consigo la inestabilidad política y desaprobación no sólo del gobierno sino también de la opinión pública.

Estas normas y como muchas otras, no han hecho más que dar la razón sobre la imperiosa necesidad de contar con un Senado bien constituido, que permita asegurar la posibilidad de un estudio más profundo de las leyes que se dictan.

Son estos parlamentarios que, pese a presentar iniciativas totalmente deficientes e irrelevantes para el desarrollo y progreso de nuestro país, aún persisten en la continuidad de un sistema desacreditado como lo es la unicameralidad. Ellos manifiestan, en su mayoría, de que el regreso a la bicameralidad solo generaría una duplicidad de funciones cuando existen otros mecanismos para que el Congreso legisle mejor. Para la congresista Rosa Bartra, uno de los mecanismos que haría que el Congreso funcione mejor sería el sistema de doble votación, sistema que existe pero que en la actualidad no viene siendo empleado correctamente y del cual, gran parte de los proyectos de

---

<sup>136</sup> América Noticias, “Prensa internacional: Polémica en Perú por ley que propone prácticas no remuneradas,” *América TV*, 22 de febrero de 2018, sección Internacionales, <http://www.americatv.com.pe/noticias/internacionales/polemica-peru-ley-que-permite-practicas-estudiantes-no-remuneradas-n311624>



ley son exonerados. Pues lo que finalmente se espera es crear un espacio reflexivo sin tener que recurrir a una reforma constitucional<sup>137</sup>.

Si bien se ha podido seguir un procedimiento legislativo célere, esto también ha tenido un alto costo para el Estado. Se ha perdido de vista la reflexión y ponderación, y a su vez, el debate en el Congreso y el diálogo con la sociedad, omitiendo el impacto social y económico que todo ello podría generar en el país. Asimismo, debe mencionarse que nuestro actual Congreso es el que mayores gastos ha implicado y el que menos ha sabido justificarlos, tratando de minimizar o disfrazar dichos gastos de necesidades urgentes, cuando en verdad es otro de los tantos discursos de los que suelen enunciar.

En conclusión, la dualidad de cámaras es la condición necesaria para una verdadera maduración del poder sin la cual no existe gobierno constitucional posible<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> América Noticias, "Rosa Bartra sostiene que la bicameralidad no es necesaria," *América TV*, 24 de abril de 2018, sección Actualidad, <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/rosa-bartra-no-necesaria-bicameralidad-n319373>

<sup>138</sup> Magdiel Gonzales Ojeda, "El Control Político en la Fórmula Política del Estado y la Constitución Nacional" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho Público, Universidad Nacional de San Agustín, 1995), 147.

### **3.4. Propuestas legislativas a favor del retorno a la Bicameralidad**

#### **3.4.1. Dictamen presentado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, presidida por el Dr. Henry Pease García**

Después de algunos años de la caída de la dictadura fujimontesinista, el Gobierno transitorio del Dr. Paniagua tuvo la difícil tarea de reconstruir la institucionalidad democrática, y para ello era necesario revisar el orden jurídico que había sustentado tal situación, pues la legitimidad de la Constitución se encontraba en crisis<sup>139</sup>.

Es en ese contexto que, mediante Decreto Supremo N° 01-2001-JUS de fecha 26 de mayo de 2001, se crea la Comisión de Estudios de las bases de la reforma constitucional, que fue una alternativa que sirvió como fundamento de la Ley N° 27600<sup>140</sup>.

Cabe resaltar que, previo a la realización de esta reforma constitucional, primero se trató la modificación del capítulo sobre descentralización, lo que abrió paso a la conformación de gobiernos regionales<sup>141</sup>.

Pues, desde un comienzo la reforma de la Constitución se planteó como un nuevo camino de la Constitución de mil novecientos setenta y nueve, a través de la Ley N° 27600.

---

<sup>139</sup> Henry Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003," Congreso de la República, [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 23 de junio de 2018).

<sup>140</sup> Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003".

<sup>141</sup> Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003".

Por ello, fue posible que con posterioridad a la presentación del dictamen de la reforma total de la Constitución y con la aprobación de todas las bancadas, se apruebe un dictamen complementario, en el cual se especificaba que la reforma constitucional se aplicaba la Constitución de 1979, planteándose su restitución como una forma de reivindicación<sup>142</sup>.

Sin embargo, estas medidas tuvieron cuestionamientos, los que generaron extensión del debate constitucional, pero también hubo algunos de ellos que tuvieron por finalidad, poner en duda la legalidad y legitimidad del trabajo desarrollado por la Comisión de Constitución, en cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 27600. Dentro de las reformas planteadas, encontramos en el *TÍTULO IV: DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO, CAPÍTULO I – PODER LEGISLATIVO*, el cual comprende los artículos 134° - 153°, tratando específicamente el tema en cuestión, la composición del Poder Legislativo por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados, lo cual obliga a reformular no sólo los aspectos orgánicos sino también los relativos a la distribución de atribuciones de los órganos parlamentarios<sup>143</sup>.

El Senado estaría compuesto por 50 senadores, elegidos por distrito electoral único para un periodo de 5 años; mientras que la Cámara de Diputados estaría compuesta por 150 diputados, elegidos también por un periodo de 5 años y con una renovación por mitades cada dos años y medio; asimismo, la distribución de los diputados sería realizada por circunscripciones, tomando en cuenta la

---

<sup>142</sup> Henry Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003," Congreso de la República, [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 23 de junio de 2018).

<sup>143</sup> Conforme a este proyecto, se tendría la Cámara de Diputados, el Senado, el Congreso y la Comisión Permanente, pero ésta última solo funcionaría durante el receso parlamentario.

densidad electoral, por lo que toda circunscripción debería tener al menos un diputado.

Así también, con el fin de avanzar hacia una cultura de transparencia, ya sea sobre cualquier asunto de interés público, esta propuesta establece que la Cámara de Diputados puede nombrar comisiones investigadoras. Para tal efecto, solo requiere el voto aprobatorio del 30% del número legal de miembros de la Cámara; reforzando de esta manera, el derecho de fiscalización de las minorías parlamentarias<sup>144</sup>.

Además, debe destacarse las atribuciones dadas al Congreso y especialmente, al Senado, teniendo este último la función de ratificar los ascensos de los oficiales generales almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el nombramiento de los Embajadores designados por el Presidente de la República, así como del Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros, entre otros<sup>145</sup>.

Por otro lado, en el *CAPÍTULO II - DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA*, se prevé sobre la delegación de facultades, un aspecto realmente importante, esto es, el establecimiento de las materias que no pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo como son las leyes de reforma de la Constitución, la aprobación de los tratados, las leyes orgánicas, las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento de Equilibrio Financiero y de Cuenta General de la República ni las que regulan materia penal<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 94.

<sup>145</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad", 95.

<sup>146</sup> Henry Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003," Congreso de la República, [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 6 de julio de 2018).

Por último, de las modificaciones establecidas, podemos apreciar que para el *CAPÍTULO III - DE LA FORMACIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES*, se dispone que las iniciativas legislativas puedan ser tramitadas ante la Cámara de Diputados siempre y cuando éstas tengan dictamen, salvo dispensa aprobada con voto favorable de tres quintos de los miembros de la Cámara. De la aprobación de estos proyectos de ley en la Cámara de Diputados, el siguiente paso es su revisión o ratificación en el Senado según corresponda<sup>147</sup>.

Pues efectivamente, esta propuesta determina los procedimientos y plazos según el proyecto de ley, por lo que si son proyectos de leyes orgánicas, o los que desarrollen materias vinculadas al régimen económico o preceptos constitucionales, o los proyectos que regulen la educación, la salud, la seguridad, defensa nacional, la descentralización, o los que aprueban delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo y los relativos a Códigos de naturaleza jurídica, son objeto de revisión sujetándose a los mismos trámites de la Cámara de origen. En cuanto a los proyectos que versen sobre materia distinta a las previstas anteriormente, este Dictamen señala que serán sometidos a ratificación en el plazo improrrogable de diez días; vencido este plazo se da por aprobado el proyecto remitido por la Cámara de diputados<sup>148</sup>. Definitivamente, el establecimiento de estos procedimientos para el trámite correcto de las iniciativas legislativas contribuye al adecuado y minucioso estudio de la norma, de modo que las mismas cuenten con los fundamentos suficientes.

---

<sup>147</sup> Henry Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003," Congreso de la República, [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 6 de julio de 2018).

<sup>148</sup> Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003".

Si bien estas cuestiones fueron aprobadas y zanjadas en el Congreso, éstas no tuvieron el mismo efecto en algunos sectores sociales, como es el caso del Colegio de Abogados de Lima, quien desarrolló una campaña para poner en tela de juicio las facultades del Congreso para reformar la Constitución; pues el Congreso no poseía las facultades para reformar de manera total la Constitución, ya que primeramente, la Ley N° 27600 debía haber sido aprobada como ley orgánica, no se podía eliminar la firma del Presidente Fujimori y que tal reforma sólo podía hacerla una Asamblea Constituyente.

Al respecto, el Tribunal Constitucional de la República, se pronunció resolviendo lo siguiente:

*110. El demandante sostiene que la aprobación de una Constitución sólo puede efectuarse si ésta es realizada directamente por una Asamblea Constituyente para, posteriormente, someter su aprobación a un referéndum. El Tribunal Constitucional entiende que tal forma de ver las cosas soslaya que el Poder Constituyente no sólo puede expresarse mediante una Asamblea Constituyente, esto es, a través de un órgano de representación, como lo propusiera el Abate Sieyés, sino también de forma directa.*

*[...]*

*113. Sin embargo, si bien la decisión de instaurar un distinto orden constitucional puede realizarse a través de aquellos mecanismos (esto es, mediante una Asamblea Constituyente soberana, o con una instalación de una Asamblea Constituyente, pero condicionando su obra a la aprobación del Poder Constituyente), no impide que, en un ordenamiento como el nuestro, donde se ha constitucionalizado la función constituyente, el proyecto de una*

*Constitución puede ser elaborado por el Congreso de la República, para posteriormente someterlo a la decisión del soberano, a través del referéndum*<sup>149</sup>.

Así también, comprende que el Congreso, con la Ley impugnada, recoge ese clamor y trata de iniciar el proceso de apartamiento de la actual Carta Política, por lo que incluyó en la ley el término “reforma total” de la Constitución de 1993. En conclusión, este Tribunal considera que no está prohibido a las Comisiones del Congreso presentar proyectos de ley, que el retiro de la firma de Alberto Fujimori en el documento de promulgación es legítimo, pues no despromulga la Constitución de 1993<sup>150</sup>, por consiguiente, con todo esto, solo queda declarar infundada la presunta cuestionamiento de constitucionalidad de la Ley N° 27600.

Posteriormente, se plantearon varias opciones con el propósito de encaminar la reforma, pero esta vez sería parcial, aprobándose en dos legislaturas sin contar con el mecanismo del referéndum, lo que abrió un nuevo campo de discusión. No obstante, esta reforma Constitucional hasta la actualidad sigue siendo una tarea pendiente y con el mismo objetivo, que es el de afianzar la institucionalidad democrática.

Según el Dr. Henry Pease García Yrigoyen, *“el gran déficit de la democracia se debe a que nunca se pudo constituir un sistema de partidos. En un sistema de partidos democráticos, por definición, los partidos no son enemigos y no se*

---

<sup>149</sup> Tribunal Constitucional, “Sentencia del Exp. N° 014-2002-AI/TC,” <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html> (consultado el 6 de julio de 2018).

<sup>150</sup> Tribunal Constitucional, “Sentencia del Exp. N° 014-2002-AI/TC”.

*excluyen; por lo tanto, cuando surge un outsider o cuando hay un golpe militar, todos lo rechazan. Es decir, los partidos integrantes del sistema lo rechazan”<sup>151</sup>.*

No se trata de volver a los “notables” de la edad de oro del parlamento decimonónico, pero sí de ubicar al representante en lo que es su rol medular e insustituible: ser un comunicador político, que enlaza directamente lo que ya está comunicado por los medios y corrige las distorsiones que para las instituciones representativas tiene el creciente poder mediático. Este parlamentario es un actor que da legitimidad al sistema en la medida que lleva hacia el elector – y trae desde el elector – en forma directa: intereses, sentimientos y propuesta política<sup>152</sup>.

Asimismo, el Dr. Pease<sup>153</sup> afirma que: *“La representación por excelencia debe estar en la Cámara de Diputados y estos deben definirse primero representantes y secundariamente legisladores, la política en el Perú requiere ser “deslegalizada” y en muchos casos “despenalizadas” para ser legitimada. El cambio comienza en el sistema electoral pero hay que profundizar muchos cambios en el ejercicio de la función.*

*Todo lo que estorbe esta relación directa del diputado con su distrito electoral debe ser corregido, pero ningún mecanismo debe destruir la disciplina partidaria que no es viable con confusionismos como el voto preferencial”.*

La eliminación del voto preferencial y la renovación de la representación parlamentaria, parte de la idea de que los ciudadanos ejerzan un rol fiscalizador

---

<sup>151</sup> Margarita Valladares, “Reforma constitucional: construyendo una República de ciudadanos. Entrevista a Henry Pease García Yrigoyen,” *Revista IUS ET VERITAS de la PUCP* no. 24 (2002): 291, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16186/16603>

<sup>152</sup> Henry Pease, “La reforma política,” *Revista Derecho PUCP* no. 60 (2007): 201, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2932/2850>

<sup>153</sup> Henry Pease, “La reforma política”, 202.



respecto a la conducta pública de los representantes en el Congreso<sup>154</sup>; esta misma postura la defendía el Dr. Pease, al proponer la renovación por tercios de los parlamentarios, a la que consideraba el ingrediente principal para que el retorno a la bicameralidad sea mejor y vital, ya que el deterioro de los regímenes es mucho más veloz y se deteriora más el Congreso que el Poder Ejecutivo<sup>155</sup>.

En suma, el objetivo de esta iniciativa legislativa es el de crear un nuevo y mejorado Congreso de la República, en el que se asegure la mayor representación numérica de la sociedad, con funciones claramente establecidas y diferenciadas, que permitan alcanzar la realización de una efectiva labor de fiscalización y de contrapeso al Poder Ejecutivo<sup>156</sup>.

**3.4.2. Proyecto de Ley que modifica los artículos 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 95°, 96°, 97°, 98°, 99°, 100°, 101°, 102°, 104°, 105°, 106°, 107°, 108° y 134° de la Constitución Política del Perú y restituye el Sistema Bicameral presentado por el Congresista Kenji Gerardo Fujimori Higuchi**

La iniciativa dada por el congresista Kenji Fujimori, restablece el debate sobre uno de los temas centrales relacionado a la reforma constitucional, este es, la bicameralidad. Pues desde 1995 hasta la actualidad se han presentado, aproximadamente, 30 proyectos de ley relacionados al sistema parlamentario bicameral como una medida que permite a la legislación revestirse de mayor

---

<sup>154</sup> Jorge Saldaña, "Vuelta a la bicameralidad debe conllevar a renovación congresal," Congreso de la República, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/CEE35EB872AA387B0525778C0060AF30/\\$FILE/RENOVACION2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/CEE35EB872AA387B0525778C0060AF30/$FILE/RENOVACION2.pdf) (consultado el 20 de julio de 2018).

<sup>155</sup> Jorge Saldaña, "Vuelta a la bicameralidad debe conllevar a renovación congresal," Congreso de la República, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/CEE35EB872AA387B0525778C0060AF30/\\$FILE/RENOVACION2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/CEE35EB872AA387B0525778C0060AF30/$FILE/RENOVACION2.pdf) (consultado el 20 de julio de 2018).

<sup>156</sup> Carlos Ponce, "Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú," *Revista Lex*, no. 15 (2015): 193, <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/720/834>

sagacidad, reflexión y madurez; así como la garantía de aprobar leyes más prudentes y de calidad, en las que pueda intervenir la opinión pública de forma oportuna.

Y es que la cantidad de leyes no es lo que determina la calidad de las mismas, al contrario, puede decirse que sólo se hace una invitación a las denominadas “leyes sorpresa” y en consecuencia, un cúmulo de leyes absurdas e inútiles que, conforme se señaló en líneas anteriores, sólo buscan alterar la estabilidad política, así como el perjuicio de derechos fundamentales.

Sobre estos fundamentos se basa el congresista para presentar su iniciativa legislativa, a fin de demostrar no sólo la trayectoria de este sistema dentro de las Constituciones dadas a lo largo de la historia del Perú, sino también la importancia de éste con el fin de incorporar en la vida pública estándares éticos y mayor transparencia en el ejercicio de las funciones de los representantes elegidos<sup>157</sup>; todo ello como producto de la ineficacia, poca reflexión y falta de análisis del actual Congreso<sup>158</sup>.

Dentro de su propuesta normativa, el Congresista Fujimori plantea la modificación del Capítulo I del Título IV de la Constitución Política referido al Poder Legislativo, cuyos artículos comprenden desde el 90° hasta el 102°; así como del Capítulo II sobre la Función Legislativa (arts. 104° al 106°), el Capítulo III sobre la Formulación y Promulgación de Leyes (art. 108) y por último, el Capítulo IV sobre las Relaciones con el Poder Legislativo (art. 134°). Esta

---

<sup>157</sup> Kenji Fujimori, “Proyecto de ley que modifica los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108 y 134 de la Constitución Política del Perú y restituye el Sistema Bicameral,” <http://www.kenjifujimori.pe/wp-content/uploads/2017/09/Proyecto-de-Bicameralidad.pdf> (consultado el 20 de julio de 2018).

<sup>158</sup> Perú 21, “Kenji Fujimori presenta proyecto de ley para restaurar la bicameralidad en el Congreso”, *Perú 21*, 26 de febrero de 2018, sección Política <https://peru21.pe/politica/kenji-fujimori-presenta-proyecto-ley-restaurar-bicameralidad-congreso-397381>

modificación se fundamenta, en gran parte, en la Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales que en su momento presentó el Dr. Henry Pease García, existiendo algunas variantes como por ejemplo el número de Senadores y Diputados (de 30 y 100 respectivamente); además, que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República puedan conformar dichas Cámaras.

Dentro de otras novedades, esta propuesta indica que todos los proyectos presentados por la Cámara de Diputados pasarían al Senado para su revisión, en el plazo máximo de 120 días si se trata de leyes ordinarias y 180 días si de leyes orgánicas y de desarrollo constitucional se refiere<sup>159</sup>; la Cámara de Diputados funcionaría como un primer filtro de los asuntos nacionales y tiene la potestad de realizar controles normativos al Ejecutivo<sup>160</sup>.

Asimismo, nos presenta los resultados de diversas encuestas realizadas a la ciudadanía, las que nos permite visualizar el nivel de aprobación de la gestión que viene realizando el actual Congreso de la República, así como el nivel de conocimiento que posee la población respecto a este sistema parlamentario. Dentro de estas encuestas se tiene que gran parte de la población (50.7%) considera que el Congreso debería seguir funcionando como lo hace actualmente, con una sola Cámara, mientras que un 38.5% considera que sí debería funcionar con dos Cámaras como se hizo en el pasado y por último, el 10.8% no sabe y no opina<sup>161</sup>. Quizás ello se deba a que, al haber poca

---

<sup>159</sup> Perú 21, "Kenji Fujimori presenta proyecto de ley para restaurar la bicameralidad en el Congreso," *Perú 21*, 26 de febrero de 2018, sección Política, <https://peru21.pe/politica/kenji-fujimori-presenta-proyecto-ley-restaurar-bicameralidad-congreso-397381>

<sup>160</sup> RPP, "Kenji Fujimori presentó proyecto de ley para vuelva la bicameralidad," *RPP Noticias*, 25 de setiembre de 2017, sección Política, <http://rpp.pe/politica/congreso/kenji-fujimori-presento-proyecto-de-ley-para-que-vuelva-la-bicameralidad-noticia-1078842>

<sup>161</sup> Kenji Fujimori, "Proyecto de ley que modifica los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108 y 134 de la Constitución Política del Perú y restituye el Sistema Bicameral,"

preparación y especialización por parte de nuestros representantes electos, la población tema que al ampliarse dicha representación implique un mayor desembolso y mal uso de los recursos del Estado, como también que esta reforma termine siendo un poco más de lo mismo y que el Congreso siga funcionando como una fábrica de leyes.

Después de todo, tal como lo afirma el analista político Fernando Tuesta en una entrevista para el Diario El Comercio, durante estos años en el que imperó la unicameralidad, solo hemos podido observar el deterioro ostensible del Congreso, cuya calidad parlamentaria no ha mejorado, la calidad de las leyes ha disminuido y donde se detuvo cualquier intento de mejorar el trabajo de todos los congresistas<sup>162</sup>.

### **3.4.3. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que constituye el Modelo Bicameral en el Parlamento Nacional presentado por el congresista Alberto de Belaunde de Cárdenas y los congresistas independientes Gino Costa Santolalla y Vicente Zeballos Salinas**

El congresista Alberto de Belaunde presentó en el presente año un proyecto de ley que también busca, al igual que la propuesta del congresista Fujimori, el retorno de la bicameralidad en el Congreso. A través de su iniciativa legislativa, De Belaunde busca modificar 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

---

<http://www.kenjifujimori.pe/wp-content/uploads/2017/09/Proyecto-de-Bicameralidad.pdf> (consultado el 20 de julio de 2018).

<sup>162</sup> Gustavo Kanashiro, "Bicameralidad: 15 años en el debate sin mayor consenso," *El Comercio*, 14 de marzo de 2018, sección Política, <https://elcomercio.pe/politica/bicameralidad-15-anos-debate-mayor-consenso-noticia-502455>

Constitución Política del Perú, los que en su mayoría se encuentran relacionados a las funciones de la Cámara de Diputados como la de Senadores.

Dentro de las novedades de esta propuesta, se precisa que el Congreso estaría conformado por 50 Senadores, elegidos por distrito único nacional con lista bloqueada y cerrada que no podrá estar integrada por más de un tercio de candidatos procedentes de una sola región, conforme a ley; mientras que la Cámara de Diputados alcanzaría los 170, elegidos por distrito múltiple, reservando 4 escaños para los pueblos indígenas y originarios elegidos de acuerdo a ley.

Con el distrito único electoral, señaló De Belaunde, se busca que el Senado represente a las fuerzas políticas nacionales; asimismo, se habla sobre la restricción de que ninguna lista pueda tener más de un tercio de la misma región, con la finalidad de evitar que solo hayan listas de Lima<sup>163</sup>.

Sobre las atribuciones de cada Cámara, los diputados, por ejemplo, podrán levantar el secreto bancario y la reserva tributaria en sus comisiones investigadoras y delegar facultades legislativas al Ejecutivo. En cuanto a los senadores, ellos tendrán a su cargo la aprobación de los tratados antes de su ratificación por el Ejecutivo, siempre que sea sobre derechos humanos, soberanía, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado. También sería de exclusividad del Senado presentar proyectos de reforma constitucional y revisar los proyectos sobre los que se ha pronunciado la Cámara de Diputados, así como nombrar al Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, a

---

<sup>163</sup> Gestión, "Presentan proyecto para retorno de la bicameralidad en el Congreso," *Gestión*, 29 de marzo de 2018, sección Política, <https://gestion.pe/peru/politica/presentan-proyecto-retorno-bicameralidad-congreso-230468>

los magistrados del Tribunal Constitucional y directores del Banco Central de Reserva<sup>164</sup>.

Ahora bien, respecto a la formación y promulgación de las leyes, esta propuesta establece que los proyectos de ley que se tramitan ante la Cámara de Diputados, con dictamen previo de la Comisión respectiva, pasen luego a ser revisados por el Senado conforme a los procedimientos fijados, es decir: cuando se trate de proyectos de ley que no versen sobre materias cuya iniciativa legislativa es exclusiva del Senado, podrán ser revisados por éste dentro de las cinco sesiones posteriores a su recepción. Si en ese periodo el Senado no se pronuncia sobre el proyecto de ley, éste adquiere la calidad de autógrafa.

Como ha hecho mención el congresista De Belaunde, esta propuesta surge de la necesidad de trabajar en reformas políticas y electorales centradas en el Congreso, con la finalidad de que pueda contarse con un Parlamento sólido, que no cometa abusos y, por supuesto, que el trabajo legislativo lo realice con una mayor eficiencia<sup>165</sup>.

Además, debe tenerse presente que el establecimiento de una sola Cámara, con un número reducido de parlamentarios, sólo ha demostrado problemas en el ejercicio de sus funciones, tal es el caso de la concentración de las funciones —valga la redundancia— que ha impedido que los congresistas puedan especializarse en determinados sectores o áreas de trabajo del Legislativo; así

---

<sup>164</sup> Melina Mejía, "Presentan proyecto que plantea retorno de la bicameralidad en el Congreso," *Andina*, 29 de marzo de 2018, sección Política, <http://andina.pe/agencia/noticia-presentan-proyecto-plantea-retorno-de-bicameralidad-el-congreso-704808.aspx>

<sup>165</sup> La República, "Diputados y senadores: presentan proyecto para el retorno de la bicameralidad," *La República*, 29 de marzo de 2018, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/1218821-diputados-y-senadores-presentan-proyecto-para-el-retorno-de-la-bicameralidad>

como el deterioro del debate y la reflexión del proceso mismo<sup>166</sup>. Sobre este último, De Belaunde manifiesta que si bien el actual Reglamento del Congreso establece las etapas del proceso legislativo, que son:

- 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.

También se ha otorgado a la Junta de Portavoces la competencia de exonerar a los proyectos de ley de dichas etapas, lo que finalmente ha generado una ampliación de la Agenda del Pleno, haciendo que los congresistas tomen conocimiento de lo agendado con poca antelación y que de esta manera, ellos no puedan estudiarlo debidamente para así poder emitir su voto<sup>167</sup>.

Por lo tanto, no sorprende que aproximadamente el 98% de las leyes aprobadas hayan sido fruto de un proceso legislativo que las exoneró de la segunda votación, en donde el 36% de ellas hayan sido aprobadas sin que su dictamen haya cumplido con el requisito de publicación y que el 20%, hayan sido aprobadas sin haber contado con dictámenes emitidos por la Comisión respectiva; situación que también ha limitado la posibilidad de que los diferentes sectores sociales y profesionales, ya que al formar parte de la opinión pública,

---

<sup>166</sup> Alberto de Belaunde, "Proyecto de ley de reforma constitucional que constituye el modelo bicameral en el Parlamento nacional -Proyecto de Ley N° 2631/2017-CR," [http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img\\_bol08/PL0263120180327.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img_bol08/PL0263120180327.pdf) (consultado el 21 de julio de 2018).

<sup>167</sup> Alberto de Belaunde, "Proyecto de ley de reforma constitucional que constituye el modelo bicameral en el Parlamento nacional -Proyecto de Ley N° 2631/2017-CR," [http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img\\_bol08/PL0263120180327.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img_bol08/PL0263120180327.pdf) (consultado el 21 de julio de 2018).

estos no tienen el tiempo suficiente para involucrarse debidamente en el proceso legislativo y así revestirlo de la legitimidad que requiere<sup>168</sup>.

Por ello, la bicameralidad apunta como la mejor respuesta ante leyes sorpresas, donde una Cámara actuaría como fiscalizadora de la otra, con leyes más pensadas y con una mayor cantidad de filtros. Asimismo, la elección de la Cámara Alta sería sin el voto preferencial, que hasta la fecha no ha hecho más que generar competitividades inútiles y disputas internas entre los candidatos de una misma agrupación política, donde la mayor opción de ser elegidos son los populares o los que invierten más en sus campañas individuales<sup>169</sup>. Con su eliminación, implicaría una representación directa de los partidos y a su vez que puedan realizar campañas centradas en las ideas de los diferentes movimientos, permitiendo también la elección de mejores parlamentarios<sup>170</sup>.

Finalmente, conforme a lo expuesto, si bien estas propuestas son válidas, deben resaltarse las posiciones que han surgido en contra, especialmente, las relacionadas con el costo que implicaría esta ampliación de representación. Al respecto, debemos recordar que el Congreso Constituyente Democrático de 1993 costó S/. 43 867 858 soles. Cuando se instauró el nuevo Congreso en 1995, fue de S/. 66 670 545. En el 2014, su presupuesto institucional de apertura fue de S/. 496 270 114 millones de soles. Su presupuesto para el año 2015 fue de S/. 517 171 633 millones de soles, es decir, más de 10 veces el presupuesto asignado al año de su creación (1993) y no pensar en lo asignado actualmente,

---

<sup>168</sup> Alberto de Belaunde, "Proyecto de ley de reforma constitucional que constituye el modelo bicameral en el Parlamento nacional".

<sup>169</sup> La República, "Lo que debes saber sobre el voto preferencial," *La República*, 27 de abril de 2017, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/869957-lo-que-debes-saber-sobre-el-voto-preferencial>

<sup>170</sup> La República, "Diputados y senadores: presentan proyecto para el retorno de la bicameralidad," *La República*, 29 de marzo de 2018, sección Política, <https://larepublica.pe/politica/1218821-diputados-y-senadores-presentan-proyecto-para-el-retorno-de-la-bicameralidad>



pues sería una suma realmente exorbitante, lo cual no se justifica y por ende, dicho argumento no sería válido<sup>171</sup>.

Por tanto, lo que se considera conveniente es que, si la ampliación de representantes generase mayores gastos, estos sean encarados a través de la racionalización del presupuesto actualmente asignado para el desarrollo de las funciones del Congreso; de igual manera con la remuneración de nuestros parlamentarios, atribuyendo una cifra razonable que no exceda de los S/. 15,000.00 mensuales y así contar con el necesario incremento en el número de nuestros representantes parlamentarios<sup>172</sup>.

Por otro lado, en cuanto al sistema de renovación por mitades cada dos años y medio, que propondría el Dr. Henry Pease, hay quienes afirman que este sistema no resolvería esta problemática, al contrario, solo desencadenaría más procesos electorales y por lo tanto, más uso de los recursos económicos que podrían ser empleados en otros sectores críticos como son la salud, la educación, entre otros, sin olvidar también la incertidumbre e inestabilidad que todo proceso electoral genera, por lo que dicha propuesta solo podría ser llevada a cabo si se tiene claro el contexto<sup>173</sup>. Siendo así, no debe perderse de vista la real importancia y las implicancias positivas que este sistema parlamentario puede brindar a nuestro órgano legislativo.

---

<sup>171</sup> Carlos Ponce, "Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú," *Revista Lex*, no. 15 (2015): 194, <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/720/834>

<sup>172</sup> Óscar Urviola Hani, "Retorno a la bicameralidad" (tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004), 93.

<sup>173</sup> Urviola, "Retorno a la bicameralidad", 91.

## CAPITULO IV

### EL SISTEMA BICAMERAL QUE SE REQUIERE EN EL PERÚ

#### 4.1. Fundamentos del sistema parlamentario propuesto

De la revisión de los rasgos del bicameralismo en las Constituciones latinoamericanas, actualmente vigentes, se puede inferir que la característica común es la incongruencia, es decir, el establecimiento de un mínimo de edad para ser Diputado y/o Senador, criterios de selección que involucren la evaluación de *expertise*, así como periodos largos en el cargo para la cámara alta, con el fin de acumular experiencia, crear mayor independencia de opinión y estabilidad, entre otros<sup>174</sup>. No obstante, es la simetría parlamentaria en la que debemos prestar mayor atención, debido a la relevancia de los poderes de control legislativo y poderes de control político atribuidos al Senado para participar en los procesos de elaboración de leyes y de control del Poder Ejecutivo, respectivamente. Asimismo que, en caso de conflictos, su posición sea respetada en un plano de igualdad con la de la Cámara de Diputados y encontrarse verdaderamente equipado para ejercer su poder de veto sobre la legislación. Es decir, se trata de establecer un equilibrio entre estos rasgos a fin de esperar una actuación diferenciada de los parlamentarios y no solamente reducir la función del Senado al control de calidad de la producción de las leyes.

Por tanto, puede afirmarse que gran parte de los Estados que establecieron un sistema bicameral, poseen como características comunes el ser simétrico e

---

<sup>174</sup> María Llano, "El bicameralismo en América Latina," Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr20.pdf> (consultado el 21 de agosto de 2018).

incongruente. En efecto, un bicameralismo fuerte cuyos rasgos tienden a fortalecer la posición de la cámara alta en el sistema de pesos y de contrapesos, así como los elementos tendientes a diferenciar la cámara alta de la cámara baja; los que también podremos ver presentes a lo largo de la formulación de nuestra propuesta legislativa.

En ese sentido y, habiéndose revisado los diferentes proyectos de ley para el retorno a la bicameralidad, se plantea una propuesta legislativa con el objetivo de brindar un perfil distinto del legislador y garantías de estabilidad, con atribuciones debidamente diferenciadas y así evitar una replicación en sus actuaciones.

Sobre los elementos tendientes a diferenciar ambas cámaras, debe manifestarse que en cuanto a su composición, el presente proyecto de ley en su artículo 90°, propone un tamaño menor para la Cámara de Senadores (50 senadores) con el fin de favorecer la comunicación interpartidarias, y una de mayor tamaño, esta es, la Cámara de Diputados (150 diputados), reservando cuatro escaños para los pueblos indígenas y originarios, los que serán elegidos de acuerdo a ley; también un mínimo de edad para ser elegido como Diputado y como Senador (25 y 35 años respectivamente), así como como la evaluación de la experiencia para el caso de los Senadores, elegidos indirectamente para obtener una selección selecta y en ambos casos por un periodo de 5 años.

En relación al tamaño y mínimo de edad para cada una de las cámaras, es preciso indicar que, de acuerdo a las iniciativas legislativas previamente revisadas, se ha visto conveniente considerar la propuesta del tamaño dada por

el Dr. Henry Pease<sup>175</sup>, por encontrarse más acorde a nuestra realidad y posibilidades, y porque de esta forma se asegura la mayor representación numérica de la sociedad; mientras que en cuanto al mínimo de edad para ser Senador o Diputado, debe destacarse lo formulado por el parlamentario Alberto de Belaunde<sup>176</sup>, quien en un afán por involucrar a personajes con mayor especialización y experiencia, plantea la edad de 35 años y la experiencia de 10 años como las idóneas para poder desempeñarse en el cargo como Senador, un papel que sin duda demanda de mucho profesionalismo, reflexión y madurez.

Asimismo, dentro de otro de los requerimientos, encontramos en el artículo 91° las restricciones para ser elegido tanto Senador como Diputado, adicionándose dentro de ellas los incisos 5 y 6, referidos a los funcionarios públicos que ocupen cargo de confianza y al ciudadano que ha ejercido como Presidente de la República o Ministro del Estado, así como los que han ejercido dichos cargos en un gobierno de facto.

Ahora bien, en relación a las leyes y atribuciones de ambas cámaras, podemos distinguir en el artículo 107° las excepciones al origen de las leyes en ambas cámaras, en donde la iniciativa legislativa puede tenerla cualquiera de ellas e inclusive el Presidente de la República; las que deberán ser tramitadas ante la Cámara de Diputados y, en caso de que haya desacuerdos sobre la aprobación de un proyecto de ley, el mismo artículo establece que para la resolución de conflictos se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los

---

<sup>175</sup> Henry Pease, “Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003,” [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 22 de agosto de 2018).

<sup>176</sup> Alberto de Belaunde, “Proyecto de ley de reforma constitucional que constituye el modelo bicameral en el Parlamento nacional -Proyecto de Ley N° 2631/2017-CR,” [http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img\\_bol08/PL0263120180327.pdf](http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/img_bol08/PL0263120180327.pdf).

miembros del Senado; en caso de reunirlos se tiene como ley lo aprobado en el Senado, de lo contrario, se tendrá como ley lo aprobado en la Cámara de Diputados.

Debe señalarse que, en el Capítulo III sobre la Formulación y Promulgación de las Leyes, sobre el cual se plantea dicha modificación, se ha tomado como base lo propuesto por el Dr. Henry Pease en la Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales presentada en el año 2003<sup>177</sup>; propuesta que sin duda estuvo, en gran parte, orientada a reformular no sólo los aspectos orgánicos del Parlamento, sino también de contribuir al adecuado y minucioso estudio de la norma, además de establecer los mecanismos necesarios para evitar las dificultades en el trámite legislativo entre las Cámaras.

Por otro lado, también encontraremos artículos referidos a los instrumentos de control que, en este caso, se le otorga a la Cámara de Diputados. El artículo 97° de la presente propuesta, establece como mecanismo de control la facultad para nombrar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público, las cuales deberán contar con el 30% del voto aprobatorio del número legal de los miembros esta cámara para ser instituidas. Además, esta cámara podrá 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 de Tribunal Constitucional y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, cuando éstos hayan cometido alguna infracción de la Constitución y por todo

---

<sup>177</sup> Henry Pease, "Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales Periodos 2001-2002; 2002-2003," [http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias\\_comi\\_const\\_2003.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf) (consultado el 22 de agosto de 2018).

delito que en el ejercicio de sus funciones se hayan cometido, aun cuando éstas hayan cesado (Artículo 102 literal b, punto 3).

Por último, tenemos a la interpelación como otro de los instrumentos de control que ejerce el Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, esta se encuentra establecida en el artículo 131°, donde claramente se señala la obligación de concurrir del Consejo de Ministros o de cualquiera de los Ministros, cuando la Cámara de Diputados los llame a interpelarlos. Para ello, previamente, la moción de interpelación deberá contar con el voto aprobatorio de por lo menos un tercio de Diputados hábiles.

La responsabilidad del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, se hace efectiva mediante el voto de censura, el cual debe ser presentado por no menos del 25% del número legal de Diputados, debatiéndose y votándose dentro del cuarto al décimo día natural de su presentación. Para su aprobación, es necesario el voto de la más de la mitad del número legal de los miembros de la Cámara de Diputados. Como se observa, el presente proyecto plantea mecanismos de control al Ejecutivo con la finalidad de velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a la fecha este control político no ha sido empleado como tal, sino que, en algunos casos, ha dado lugar a un abuso de facultades por parte del Congreso, quien hoy en día se encuentra controlado por la oposición, lo que ha desestabilizado al gobierno en su conjunto<sup>178</sup>. Asimismo, se propone también

---

<sup>178</sup> “Programa de Fortalecimiento del Congreso de la República”, Lucía, Fernández, consultado el 27 de agosto de 2018, [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/A57F4E5846308A36052575DF0082BA47/\\$FILE/Mecanismos\\_de\\_Control\\_Politico-Informe\\_de\\_Base.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A57F4E5846308A36052575DF0082BA47/$FILE/Mecanismos_de_Control_Politico-Informe_de_Base.pdf)

la participación del Senado en nombramientos de funcionarios y la división de tareas entre ambas cámaras para el juicio político.

Si bien nuestra propuesta normativa implica realizar cambios profundos, creemos que estos son necesarios y relevantes para democratizar el sistema, pues el incumplimiento de determinadas funciones como la representativa, legislativa, electoral y consejo administrativo, son las principales causantes para proponer el retorno la bicameralidad, por lo que pensar en ello como un gasto sería un grave error, debiendo ser visto más como una inversión.

#### **4.2. Funciones del sistema parlamentario propuesto**

Dentro de la propuesta normativa planteada, y a fin de superar la tan cuestionada duplicidad de labores, así como la mayor lentitud y demora en la expedición de leyes, se procede a señalar las funciones parlamentarias que corresponderán a la Cámara de Diputados y Senadores bajo el siguiente esquema:

##### **4.2.1. Funciones exclusivas de la Cámara de Diputados<sup>179</sup>**

Las funciones que se atribuyen a la Cámara de Diputados en la propuesta normativa adjuntada como anexo a la presente investigación, son las siguientes:

- Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
- Delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo.
- 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

---

<sup>179</sup> Kenji Fujimori, "Proyecto de ley que modifica los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108 y 134 de la Constitución Política del Perú y restituye el Sistema Bicameral," <http://www.kenjifujimori.pe/wp-content/uploads/2017/09/Proyecto-de-Bicameralidad.pdf> (consultado el 5 de setiembre de 2018).

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 éstas.

- Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa, como la de nombrar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público.

#### **4.2.2. Funciones propias de la Cámara de Senadores**

Las funciones que se atribuyen a los Senadores en la propuesta normativa adjuntada como anexo a la presente investigación, son las siguientes:

- Elaborar proyectos de ley en materia constitucional, y de leyes orgánicas.
- Verificar proyectos de ley que ha sido materia de pronunciamiento por la Cámara de Diputados conforme al procedimiento establecido en el artículo 107°.
- Seleccionar y remover a los miembros del Tribunal Constitucional, con el voto favorable de dos tercios del número legal de sus miembros.
- Seleccionar y remover al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, por la comisión de alguna falta grave dispuesta en la ley orgánica correspondiente.
- Ratificar el nombramiento de aquellos embajadores designados por el jefe de Estado.
- Ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administración Privadas de Fondos de Pensiones.



- Conceder permiso al Presidente de la República para salir del país, conforme a ley<sup>180</sup>.
- Brindar el consentimiento a las tropas extranjeras para su ingreso al territorio del Estado, sin afectar de forma alguna la soberanía estatal<sup>181</sup>.
- Conceder empréstitos, de conformidad a lo previsto en la Constitución.
- Aprobar los tratados, de conformidad a la Constitución.
- Emitir pronunciamiento en última instancia sobre aquellas observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo a las leyes emitidas por el Congreso de la República.
- Decidir si se da lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.
- Desempeñar atribuciones que la Constitución contemple como propias del Poder Legislativa.

#### **4.2.3. Funciones complementarias**

Dentro de la propuesta normativa planteada, existen dos funciones que implican actividades complementarias entre ambas Cámaras:

- Respecto a la delegación de facultades, la Cámara de Diputados tiene la capacidad de delegar en el Poder Ejecutivo facultades legislativas respecto a una materia específica, por medio de decretos legislativos, conforme a un plazo determinado (artículo 104° correspondiente a la propuesta normativa

---

<sup>180</sup> Congreso de la República, "Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional," <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/04NoticiasArchivoHistorico/3f05127061cea7ba05256fe3007dd1ce/?OpenDocument>

<sup>181</sup> Congreso de la República, "Comisión de Defensa Nacional, orden interno, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas, periodo anual de sesiones 2015-2016," [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/FA13A290E2F24E4105257EE600788C18/\\$FILE/Defensa.Nacional\\_4882-2015-PE\\_Fav.Sust.Unanimidad-.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/FA13A290E2F24E4105257EE600788C18/$FILE/Defensa.Nacional_4882-2015-PE_Fav.Sust.Unanimidad-.pdf)

planteada), mientras que el Senado ejerce el control constitucional de la legislación delegada, de decretos de urgencia y tratados internacionales.

- Respecto al Juicio Político, es competencia de la Cámara de Diputados acusar al Presidente de la República ante el Senado; a cada miembro de la Cámara; a los Ministros de Estado; a miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, a jueces de la Corte Suprema; a Fiscales Supremos; al Contralor General y al Defensor del Pueblo, por infringir la Constitución y/o por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de haber cesar en sus funciones (artículo 99° de la propuesta normativa planteada).

En contraste, corresponde al Senado la suspensión, inhabilitarlo o no del funcionario acusado para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función independientemente de cualquiera responsabilidad que adquieran.

#### **4.2.4. Funciones conjuntas<sup>182</sup>**

De acuerdo a la propuesta normativa planteada y teniendo como lineamiento de referencia el marco constitucional actual, las funciones conjuntas del parlamento son las siguientes:

- Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
- Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para ser efectiva la responsabilidad de los infractores.

---

<sup>182</sup> Constitución Política del Perú (Perú: Congreso Constituyente Democrático, 1993) Título IV, Capítulo I, Artículo 102°.

- Ejercer el derecho de amnistía con las limitaciones previstas en la Constitución y los tratados. No procede a favor de altos funcionarios pasibles de antejuicio, por delitos cometidos durante el propio período de gobierno.
- Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General de la República.
- Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
- Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa, tales como la conformación de la Comisión Permanente.

#### **4.3. Beneficios del sistema parlamentario propuesto**

El retorno a la bicameralidad ha sido un tema muy debatido los últimos meses. Las posiciones en favor y en contra que han surgido alrededor de ella, han dado pie a la intervención de especialistas, quienes en su mayoría coinciden con las ventajas que este sistema podría traer para fortalecer nuestro sistema democrático, el cual parece actualmente estar desestabilizándose.

Para iniciar, se sabe que este no es un sistema ajeno al que rigió en el país desde 1828 hasta 1992. Como se ha mencionado, este ha sido un sistema que ha perdurado a lo largo de nuestra historia nacional, por lo que replantearlo no significa algo irrazonable, en lo absoluto. La formación actual de nuestro Congreso unicameral concebido, en teoría, para que tenga una posición mucho más fuerte frente al Ejecutivo, contando con la velocidad para legislar, era uno de los pros de un Congreso diseñado con la finalidad de que sea manejado por el Presidente de la República y con un control bajísimo de la constitucionalidad de sus actos, claro está.

Sin embargo, este modelo no ha hecho más que aprobar leyes sin el debido análisis y ponderación de sus efectos. Pues al parecer ha adoptado la costumbre de “exonerar del trámite de comisiones” a proyectos de ley tan importantes que, en algunos casos implican reformas constitucionales<sup>183</sup>, y ni que decir de la falta de representatividad y la conexión con quienes se supone representa. En otras palabras, es el grave deterioro de las funciones de legislación, fiscalización y representación del actual sistema parlamentario, lo que ha facilitado una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso un exceso en el ejercicio del poder, y más aún si la mayoría parlamentaria ha sido opuesta al Ejecutivo, demostrando que, el unicameralismo no ha sido la mejor garantía para afirmar el equilibrio y, sobre todo, el control entre los poderes<sup>184</sup>.

En consecuencia, la posibilidad de establecer dos cámaras y de dividir las funciones entre ambas, es lo que hoy se proyecta como la opción más sensata para el mejor desarrollo de las funciones del Congreso. Es decir, constituye un elemento central para buscar consensos en el quehacer parlamentario y moderar el poder absoluto que es proclive a establecerse en un modelo unicameral<sup>185</sup>. Por ello, esta reforma constitucional se plantea con la finalidad de hacer prevalecer el principio de equilibrio de poderes y recobrar la credibilidad de la opinión pública en el Congreso.

---

<sup>183</sup> Carlo Salcedo, “¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano,” *JuS Doctrina & Práctica*, no. 7, (2007): 274, <https://es.scribd.com/document/122388587/Unicameralidad-o-bicameralidad-pdf>

<sup>184</sup> Martín Vizcarra y César Villanueva, “Proyecto de Ley: Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones,” [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0318520180809.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0318520180809.pdf) (consultado el 5 de setiembre de 2018).

<sup>185</sup> Carlos De Cabo, *Contra el consenso, estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado Social* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997), <https://es.scribd.com/document/115363557/Carlos-De-Cabo-Martin-Contra-El-Consenso-Estudios-Sobre-El-Estado-Constitucional-Y-El-Constitu>

Ahora bien, para proponer una reforma constitucional de este tipo, se debe previamente entender cuáles son los límites formales y, principalmente, los materiales reconocidos por nuestra Constitución para que ésta prospere. En cuanto a los límites formales, pueden señalarse los siguientes: i) que se lleve a cabo a través del órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria, ii) que se siga, sin omisión alguna, el procedimiento que la Constitución ha establecido expresamente y iii) que se cumpla, cuando sea necesario, con la ratificación por parte del pueblo, este último por la vía de referéndum<sup>186</sup>.

Respecto a los límites materiales, estos deben ser entendidos como el respeto por la identidad o esencia constitucional, o mejor dicho, los principios y valores que fundamentan nuestro texto constitucional, entre ellos tenemos: i) la primacía de la persona, ii) la dignidad, iii) la vida, iv) la igualdad, v) el Estado de Derecho, vi) la separación de poderes, vii) la soberanía del pueblo, viii) la forma republicana de gobierno, ix) el régimen político, y, x) la forma de Estado<sup>187</sup>.

Teniendo claro estos límites, podemos afirmar que nuestra propuesta no constituye una contravención a la naturaleza propia del Poder Legislativo ni a los principios supremos de nuestro ordenamiento constitucional, al contrario, lo único que se propone es una modificación de la estructura interna de este Poder, sin que se afecte el sentido del mismo, donde las competencias y funciones, esta vez, se encontrarán distribuidas en dos órganos políticos, estos son: La Cámara de Diputados y los Senadores.

---

<sup>186</sup> Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014- 2002-AI/TC. Fundamento Jurídico 72.

<sup>187</sup> Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014- 2002-AI/TC. Fundamentos Jurídicos 74, 75 y 76.

Por tanto, el establecer dos órganos dentro del Poder Legislativo, no significa un desmedro de la institución democrática en cuanto a sus funciones, competencias y operatividad, sino una forma de establecer los contrapesos necesarios en toda vida republicana, bajo el respeto del principio de separación de poderes<sup>188</sup>.

Según lo señalado por Raúl Ferrero Costa<sup>189</sup> en una entrevista para el Canal N, una de las ventajas de este sistema parlamentario es que i) se emitirán mejores leyes, toda vez que los proyectos serán vistos y discutidos, primeramente, en la Cámara de Diputados, y una vez aprobados, estos pasarían a una revisión final, es decir, a la Cámara de Senadores; ii) se contaría con funciones bien definidas, la Cámara de Diputados tendría un carácter político, donde principalmente se realizan las investigaciones, se convoca a los Ministros, etc., mientras que la Cámara de Senadores se encargaría del nombramiento de los altos funcionarios del Estado. En efecto, sobre este segundo punto, como bien ya se ha mencionado líneas arriba, entre las funciones propuestas en el presente proyecto de ley, se establece la posibilidad de que la Cámara de Diputados delegue facultades legislativas al Ejecutivo, mientras que el Senado tendrá a su cargo la aprobación de los tratados antes de su ratificación por el Ejecutivo, siempre que versen sobre derechos humanos, soberanía, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado (artículo 56° de la Constitución);

---

<sup>188</sup> Martín Vizcarra y César Villanueva, "Proyecto de Ley: Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones," [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0318520180809.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0318520180809.pdf) (consultado el 5 de setiembre de 2018).

<sup>189</sup> Canal N, "Bicameralidad: ¿en qué consiste tener dos cámaras legislativas?," *Canal N*, 24 de abril de 2018, sección Actualidad, <https://canaln.pe/actualidad/que-bicameralidad-n319393>

así como la posibilidad de presentar proyectos de reforma constitucional y revisar sobre los que se ha pronunciado la Cámara de Diputados.

En ese sentido, pese a que aún existe cierta resistencia a la creación de un Senado y, según los beneficios señalados en este capítulo, debemos concluir que la bicameralidad es la solución ante nuestra actual situación política y democrática, y este deberá ser elegido mediante distrito nacional único no solo porque el país necesite de una visión unitaria sino porque esta es la mejor manera de contribuir a la generación de partidos políticos, según el analista político, Alfredo Torres<sup>190</sup>. En caso de optar por el sistema de uno o dos senadores por circunscripción territorial, no solo se correría el riesgo de darle fácil mayoría al ganador de las elecciones generales, sino que también se abrirá la puerta a la elección de caudillos locales<sup>191</sup>.

En términos simples, cualquiera que sea el tamaño de Senado que se escoja, este deberá respetar el principio de un ciudadano, un voto (no puede haber ciudadanos cuyos votos pesen más que los demás), conceder el mismo número de representantes a regiones con muchos electores y regiones escasamente pobladas sería muy dañino para la democracia peruana<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Alberto Torres, "Cuidado con el Senado, por Alfredo Torres," *El Comercio*, 22 de enero de 2017, sección Columnistas, <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/cuidado-senado-alfredo-torres-160387>

<sup>191</sup> Alberto Torres, "Cuidado con el Senado, por Alfredo Torres," sección Columnistas.

<sup>192</sup> Alberto Torres, "Cuidado con el Senado, por Alfredo Torres," sección Columnistas.

## CONCLUSIONES

1. El Parlamento, en principio, constituye una institución representativa y la más importante del sistema democrático, que cumple principalmente un rol legislador, fiscalizador y representador como expresión de la voz de los electores.
2. Sin embargo, en cuanto a la función de representación, existen cada vez más cuestionamientos debido a que este Congreso unicameral no ha podido encarar y canalizar las necesidades y preocupaciones de la sociedad, pero no solo de un sector en especial sino de todas las regiones de la nación, lo que ha dado pie a su desacreditación y a la ruptura de la relación entre el Estado y su pueblo.
3. La débil representación ha impedido que los intereses de las distintas regiones sean escuchados oportunamente. La reducción del número de representantes resulta totalmente ajena a la realidad social que se pretende representar, pues diversos estudios han demostrado la importancia de la relación entre la población y el número de congresistas, lo que en la actualidad resultan insuficientes para garantizar la representación de los intereses de nuestra Nación.
4. El sistema unicameral establecido por la Constitución de 1993, no ha hecho más que contribuir a la concentración del poder y de las funciones, impidiendo la especialización de los congresistas. Asimismo, debe señalarse que el contar con un procedimiento legislativo “menos engorroso” no ha traído mejores resultados, al contrario, este ha terminado por convertir a nuestro Congreso en un fabricante de leyes defectuosas e innecesarias.



5. Ante esta falta de representatividad y las falencias del proceso legislativo, es que resulta coherente volver a impulsar el sistema bicameral, donde la Cámara de Diputados se constituya en el órgano representativo de los ciudadanos, mientras que la Cámara de Senadores en el órgano representativo de las regiones, propiciando de esta manera el diálogo y consenso en los intereses.
6. La existencia de dos cámaras resulta más afín con el régimen democrático, por cuanto garantiza una auténtica representación tanto política como social, siendo importante delimitar, para ello, las funciones de cada una de las Cámaras e involucrar a la ciudadanía cada vez más, permitiendo que sus voces sean escuchadas. Para ello, deberá tenerse claro los rasgos presentes en las Constituciones de países latinoamericanos (caso de Argentina, Chile, Colombia, etc.) y de esta manera fomentar la simetría legislativa.

## RECOMENDACIONES

1. Se propone dejar la unicameralidad y retornar al sistema parlamentario tradicional, el que ha regido en la gran mayoría de nuestros textos constitucionales, pasando el Congreso a conformarse en dos Cámaras: de Diputados y Senadores, a fin de alcanzar la tan anhelada representatividad y un mejor ejercicio de sus funciones, facilitando también la protección y participación de la ciudadanía en el proceso legislativo.
2. Se presenta una propuesta normativa como anexo a la presente tesis, en la que se establece la modificación de determinados artículos de la Constitución Política; este se encuentra basado en el bicameralismo imperfecto. El Senado estará compuesto por 50 senadores, elegidos por distrito electoral único; mientras que la Cámara de Diputados se encontrará conformada por 150 diputados, elegidos por distrito electoral múltiple, reservando cuatro escaños para los pueblos indígenas y originarios. Ambas Cámaras se renovarían cada 5 años y contarán con funciones diferenciadas pero también complementarias en cuanto a temas específicos.

## BIBLIOGRAFIA

- Alzamora Silva, Lizardo, *La evolución política y constitucional del Perú independiente* (Lima: Gil, 1942): 23. Citado por Maldonado, Guillermo, “El Régimen Político”, *Revista de Derecho Político*, no. 33 (1991): 395, <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-33-AD3DB2A8&dsID=PDF>
- Bernales Ballesteros, Enrique, “La Constitución de 1993: Lo que debería quedar”, *Revista Institucional de la Academia de la Magistratura*, no. 6 (2002): 63.  
[http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/revistas\\_institu/revista6.pdf](http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/revistas_institu/revista6.pdf)
- Cabanellas De Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico elemental*. Buenos Aires: Heliasta, 2002.
- Carpio Marcos, Edgar y Pazo Pineda, Óscar Andrés, “Evolución del Constitucionalismo Peruano”, consultado el 22 de febrero de 2018, <http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/2181/1/art%C3%ADculo%202.pdf>
- Carro Martínez, Antonio, *Derecho Político*. España: Universidad de Madrid, 1962.
- Centro de Estudios Constitucionales, *Las Constituciones del Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2017.
- Centurión González, Freddy Ronald. El Constitucionalismo Peruano en el siglo XX. Evolución y Análisis crítico. Tesis para optar el Título de Abogado, Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, 2011.  
[http://tesis.usat.edu.pe/bitstream/usat/270/1/TL\\_Centurion\\_Gonzalez\\_FreddyRonald.pdf](http://tesis.usat.edu.pe/bitstream/usat/270/1/TL_Centurion_Gonzalez_FreddyRonald.pdf)
- Congreso de la Republica. La bicameralidad en debate. Consultado el 10 de enero de 2018.  
<http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/hpease/intervenciones/bicameralidad.pdf>

Chigne Rivas, Julio César. Unicameralidad y Bicameralidad en el Perú. Consultado el 12 de marzo de 2018. <http://www.adeprin.org/unicameralidad-y-bicameralidad-en-el-peru/>

De La Cruz Mallaupoma, Luis Gustavo. ¿Unicameralidad y Bicameralismo para el Perú? Consultado el 15 de marzo de 2018. <http://reddocente.uladech.edu.pe/profiles/blogs/unicameralidad-o-bicameralidad>

Díaz Zárate, Silvia Isabel. El Congreso Peruano: Hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad Nacional de Trujillo, 2016. <http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/4673/TESIS%20MAESTRIA%20-%20SILVIA%20ISABEL%20DIAZ%20ZARATE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ferrero Costa, Raúl. *Trabajos de Derecho Constitucional. La Constitución mediatizada*. Lima: Editora y Distribuidora Jurídica Grijley, 1999.

Gonzales Ojeda, Magdiel. *Derecho Constitucional General*. Lima: Editorial Universitaria Universidad Ricardo Palma, 2013.

Gonzales Ojeda, Magdiel. El Control Político en la Fórmula Política del Estado y la Constitución Nacional. Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho Público, Universidad Nacional de San Agustín, 1995.

Hoyos Altamorano, Camilo y Mio Llacsahuanga, Denis Estalin. La necesidad de regular la Bicameralidad en la Constitución de 1993. Tesis para optar el Grado de Licenciado en Derecho, Universidad Señor de Sipán, 2014. [http://repositorio.uss.edu.pe/xmlui/bitstream/handle/uss/3152/HOYOS%20ALTAMIRANO%20CAMILO%20Y%20MIO%20LLACSAHUANGA%20DENIS%20ESTALIN\\_turnitin.pdf?sequence=8&isAllowed=y](http://repositorio.uss.edu.pe/xmlui/bitstream/handle/uss/3152/HOYOS%20ALTAMIRANO%20CAMILO%20Y%20MIO%20LLACSAHUANGA%20DENIS%20ESTALIN_turnitin.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

Maldonado, Guillermo. El Régimen Político, *Revista de Derecho Político*, no. 33 (1991): 393.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1991-33-AD3DB2A8&dsID=PDF>

Miranda Luzuriaga, Manuel Rafael. El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú. Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado, Universidad Privada Antenor Orrego, 2014.

[http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/583/1/MIRANDA\\_MANUEL\\_SISTEMA\\_BICAMERAL\\_CONGRESO.pdf](http://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/upaorep/583/1/MIRANDA_MANUEL_SISTEMA_BICAMERAL_CONGRESO.pdf)

Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Colombia: Temis S.A., 2000.

Pacheco, Toribio. *Cuestiones constitucionales*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2015.

Peces-Barba Martínez, Gregorio. "Reflexiones sobre el Parlamento". Consultado el 15 de enero de 2018. [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones\\_Peces\\_RFDUC\\_1986.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/10407/reflexiones_Peces_RFDUC_1986.pdf?sequence=1)

Pease García, Henry. La reforma política. *Revista Derecho PUCP*, no. 60 (2007): 201.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2932/2850>

Pareja Paz Soldán, José. *Historia de las constituciones nacionales (1812-1979)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

Ponce Rivera, Carlos. "Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú". *Lex*, no. 15 (2015): 179.

<http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/720/834>

Portugal Bernedo, Franz. (2012). Crisis de Representación Política del Parlamento. Consultado el 14 de diciembre de 2018. [http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2016/files/materia\\_l-lectura.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2016/files/materia_l-lectura.pdf)

Rivera Alvarado, Salvador Mario. Acerca del retorno a la bicameralidad. Tesis para optar el Título Profesional de Abogado, Universidad Nacional Mayor de

San Marcos, 2006.  
[http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/1595/Rivera\\_as.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/1595/Rivera_as.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Salcedo Cuadros, Carlos Magno. ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano. *JuS Doctrina & Práctica*, no.7 (2007): 273.  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase\\_4\\_unicameralidad\\_o\\_bicameralidad\\_\(carlo\\_salcedo\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase_4_unicameralidad_o_bicameralidad_(carlo_salcedo).pdf)

Urviola Hani, Óscar Marco. Retorno a la bicameralidad. Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho, Universidad Católica de Santa María, 2004.  
<http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/UCSM/7367/9B.0083.D.R.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Villarán, Luis Felipe. *La Constitución peruana comentada*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2016.

Villarán. Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros del Perú, 1936*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, 1994.

Villarán, Manuel Vicente. *Lecciones de derecho constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.

## ANEXO: PROPUESTA NORMATIVA

### ANTEPROYECTO 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**

Modificación de los artículos 90°, 91°, 92°, 93°, 94°, 95°, 96°, 97°, 98°, 99°, 100°, 101°, 102°, 104°, 105°, 106°, 107°, 108°, 115°, 117°, 130°, 131°, 132°, 133° y 134° de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente al siguiente texto:

#### TÍTULO IV

#### DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

#### CAPÍTULO I

#### PODER LEGISLATIVO

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

**El Senado está compuesto por 50 senadores, elegidos por distrito electoral único.**

**La Cámara de Diputados estará compuesta por 150 diputados, elegidos por distrito electoral múltiple, reservando cuatro escaños para los pueblos indígenas y originarios que serán elegidos de acuerdo a ley.**

**Las Cámaras de Senadores y Diputados se renuevan cada 5 años y son elegidos mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.**

Los candidatos a la Presidencia o la **Vicepresidencia** de la República no 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 de derecho de sufragio.**

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

1. Los ministros y viceministros de Estado, 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.
5. **Los funcionarios públicos que ocupen cargo de confianza, tengan capacidad de decisión sobre la disposición de fondos públicos u ocupen cargos directivos.**
6. **El ciudadano que ha ejercido como Presidente de la República o Ministro de Estado, así como el que ha ejercido cargos públicos por designación presidencial o ministerial en un gobierno de facto.**
7. Los demás casos que la Constitución prevé.

**Artículo 92°.-** La función **parlamentaria** es de tiempo completo; les está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso **o de las comisiones parlamentarias a las que pertenezcan.**

El mandato **parlamentario** es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado; y el desempeño, previa autorización **de su Cámara respectiva**, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición del 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 **parlamentario** 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 **parlamentarios** 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 **y cada Cámara aprueban** su Reglamento, que tiene fuerza de ley.; **eligen** a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; **establecen** la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; **gobiernan** su economía; sanciona su presupuesto; **nombran y remueven** 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 Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

**Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o la solicitud esté permitida por ley.**

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 nombrar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público. Para tal efecto sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta por ciento del número legal de miembros de la Cámara.** Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. **La ley establece las sanciones que correspondan en caso de inasistencia.**

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.

**Artículo 98°.-** El presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso **y de cada Cámara**, los efectivos de las Fuerzas

Armadas y de la Policía Nacional que demande **su propio** Presidente. 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 miembros de cada Cámara**; 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 funciona durante el receso parlamentario para el cumplimiento de las atribuciones previstas en la Constitución. El número de miembros que la componen se determina en el Reglamento del Congreso, guardando la proporcionalidad que exista entre los grupos parlamentarios. Los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados son miembros natos de la Comisión Permanente y se alternan en la Presidencia de la misma.**

**Son atribuciones de la Comisión Permanente:**

- 1. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.**
- 2. Ejercer la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente las 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.**
- 3. Revisar la legislación delegada y los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República, y proceder a su prórroga, modificación o derogatoria, si fuera el caso.**
- 4. Autorizar la prórroga del Estado de Emergencia.**
- 5. Las demás que le asigna la Constitución, la ley y las que le señale el Reglamento del Congreso.**

**Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, las siguientes:**

**a) Corresponde al Congreso:**

- 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.**
- 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para ser efectiva la responsabilidad de los infractores.**
- 3. Ejercer el derecho de amnistía con las limitaciones previstas en la Constitución y los tratados. No procede a favor de altos funcionarios pasibles de antejuicio, por delitos cometidos durante el propio período de gobierno.**
- 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General de la República.**
- 5. Autorizar empréstito conforme a la Constitución.**
- 6. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.**

**b) Corresponde a 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 éstas.**

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

**c) Corresponde al 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 107°.**

**3. Elegir y remover a los magistrados del Tribunal Constitución a propuesta del Senado, con el voto favorable de dos tercios del número legal de sus miembros.**

**4. Elegir al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, así como a proceder a su remoción, por falta grave prevista en la correspondiente ley orgánica.**

**5. Ratificar el nombramiento de los embajadores designados por el Presidente de la República.**

**6. Ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administración Privadas de Fondos de Pensiones.**

**7. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.**

**8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.**

**9. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.**

10. **Aprobar los tratados, de conformidad con el artículo 56° de la Constitución.**
11. **Pronunciarse en última instancia sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes por el Congreso de la República.**
12. **Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.**
13. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.**

## **CAPÍTULO II**

### **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 establecido en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias **relativas a la reforma de la Constitución, la aprobación de los tratados, las leyes orgánicas, las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento de Equilibrio Financiero y de Cuenta General de la República ni las que regulan materia penal.**

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.

**Artículo 105°.-** Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por **cada Cámara y con dictamen de la Comisión respectiva**, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen



preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

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

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

### **CAPÍTULO III**

#### **DE LA FORMACIÓN Y PROMULGACIÓN DE LEYES**

**Artículo 107°.-** Tienen iniciativa en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los senadores, los diputados y el Presidente de la República.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias a la **Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional, la Junta de Fiscales Supremos, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, los consejos regionales, los consejos municipales provinciales, los colegios profesionales y la ciudadanía de acuerdo a ley.**

Las iniciativas legislativas se tramitan ante la Cámara de Diputados, la que no puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen o habiéndolo, no haya sido publicado por lo menos una semana antes de su debate, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, con voto favorable de tres quintos de los miembros de la Cámara.

**Los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados pasan al Senado para su revisión o ratificación, según corresponda conforme al siguiente procedimiento:**

- 1. Los proyectos de leyes orgánicas, las que desarrollen materias vinculadas al régimen económico de la Constitución, las que por mandato expreso de la Constitución desarrollan preceptos constitucionales, los proyectos que regulan la educación, la salud, la seguridad y defensa nacional y la descentralización, los que aprueban delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo y los relativos a códigos de naturaleza jurídica son objeto de revisión sujetándose a los mismos trámites de la Cámara de origen.**
- 2. Los proyectos de ley sobre materias distintas a las previstas en el numeral anterior, son sometidos a ratificación en el plazo improrrogable de diez días. Vencido este plazo se da por aprobado el proyecto remitido por la Cámara de Diputados.**

**Cuando el Senado rechace o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, debe devolverlo a ésta, la que podrá insistir en su texto original siempre que voten a favor la mitad más uno del número legal de sus miembros. El Senado para insistir en el rechazo de la modificación, requiere el voto favorable de la mitad más uno del número legal de sus miembros. Si los reúne se tiene como ley lo aprobado en el Senado. Si no los reúne se tiene como ley lo aprobado en la Cámara de Diputados.**

**El Reglamento del Congreso establece los mecanismos de coordinación necesarios para evitar las dificultades en el trámite legislativo entre las**

**Cámaras, incluyendo la conferencia interparlamentaria entre delegaciones de éstas para consensuar la legislación.**

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

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

**El Congreso para insistir en su redacción original, requiere el voto favorable de la mitad más uno del número legal de miembros de cada Cámara. Para aceptar las observaciones formuladas por el Presidente de la República se necesita votación de mayoría simple en cada Cámara. En ambos casos el Presidente del Congreso promulga la ley así aprobada.**

**No hay promulgación parcial de las leyes.**

## **CAPÍTULO IV**

### **PODER EJECUTIVO**

**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 periodo, 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.

## CAPÍTULO VI

### DE LAS RELACIONES CON EL PODER LEGISLATIVO

**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.

**El pedido de interpelación se formula mediante moción del orden del día, firmada por no menos del quince por ciento del número legal de diputados, acompañada del respectivo pliego interpelatorio. Tiene preferencia en la**

**Orden del Día y es visto antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Para la admisión de la moción de interpelación se requiere el voto de por lo menos un tercio de diputados hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.**

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

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, deben 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.

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

No puede disolverse **la Cámara de Diputados** en el último año de su mandato. **Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones **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.

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa se inserta en el debate sobre el retorno al sistema parlamentario bicameral. Un debate que hasta la actualidad ha seguido generando polémica entre políticos y estudiosos del tema; y es que retornar al sistema tradicional que rigió en la mayoría de nuestras Constituciones, ha implicado un gran esfuerzo, ello se comprueba con los aproximadamente 30 proyectos de reforma constitucional que a lo largo de estos 25 años de sistema unicameral han sido presentados a favor de este.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que nuestro actual sistema parlamentario no ha funcionado adecuadamente; la falta de un control parlamentario sobre los actos de poder del gobernante, de una adecuada representación nacional y la menor rigurosidad y calidad en la elaboración de las leyes, no han hecho nada más que reflejar en lo que se ha convertido nuestro Parlamento, esto es, en un mero productor de leyes por encargo, con iniciativas dadas a la ligera y con mucha imprudencia.

Asimismo, consideramos que la democracia requiere también de un sistema electoral que permita 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. Según las estadísticas que elabora el Instituto Nacional de Estadística e Informática, 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, reflejando la tendencia instaurada conforme al pasar de los años<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> Datos de población recogidos por el congresista Alberto de Belaunde, de la proyección poblacional del Instituto Nacional de Estadística e Informática <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/población-y-vivienda/>

Otro factor que debe tomarse en cuenta es, que ante tal concentración de funciones y la falta de especialización de los parlamentarios, ha traído como consecuencia una menor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Por tanto, la reforma constitucional es un elemento indispensable para acabar con la exclusión social y poner al Estado en todas sus dimensiones al servicio del ciudadano y, de esta manera, garantizar la estabilidad y legitimidad del orden democrático.

### **III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO**

#### **3.1. LOS COSTOS**

El retorno a la bicameralidad implicaría una modificación en la estructura y organización del Poder Legislativo, lo que impactaría en el aumento de los costos y que se traslada a todos los ciudadanos; pero existe la posibilidad de racionalizar o reducir las remuneraciones asignadas para el periodo parlamentario.

Sin embargo, los beneficios que este sistema bicameral implicaría para el desempeño del Poder Legislativo, se encuentran justificados, toda vez que contribuye a la mejora en la representación política de intereses de todos los ciudadanos, así como al aumento de la legitimidad de la actuación de dicho Poder y del sistema democrático en sí.