



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

El Grupo Parlamentario "Solidaridad Nacional", a iniciativa de la Congresista **Esther Yovana Capuñay Quispe**, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 107º de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece los Artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente proyecto de ley.

## **LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROPONE MODIFICAR LOS TÍTULOS IV Y VI DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A EFECTO DE RESTABLECER EL SENADO EN EL PODER LEGISLATIVO.**

### **I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Presente Iniciativa Legislativa, propone modificar la Constitución Política del Perú, a efectos de restablecer el Senado en el Congreso de la República; la iniciativa se proyecta tomando como base el dictamen propuesto por Comisión de Constitución y Reglamento en el Periodo Parlamentario 2006 – 2011 (Legislatura 2006-2007); toda vez que este dictamen recoge los antecedentes e intentos de reforma constitucional sobre el tema en particular de manera sistematizada.

Es importante señalar como antecedentes que desde la recuperación de la democracia en el Perú se iniciaron diversos intentos de reforma constitucional verdaderamente institucionales<sup>1</sup>, y dentro de ella, encontramos a la BICAMERALIDAD. Intentos que se inician con la creación de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. **A través del Decreto Supremo N° 018-2001-JUS**, se creó la Comisión de Estudios de las Bases de Reforma Constitucional con la finalidad de establecer lineamientos para una reforma de la carta vigente, de cara al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país. Respecto a la estructura y funciones del Congreso de la República, 28 constitucionalistas y expertos en diversas ramas del derecho, se pronunciaron a favor de la Bicameralidad.

<sup>1</sup> Cabe señalar que desde 1993 hasta el año 2005 se han realizado 33 reformas parciales a la Constitución de 1993, destacando las más recientes, relacionadas al voto militar y al régimen pensionario.

## ANTECEDENTES DEL BICAMERALISMO

Para hallar los antecedentes de un sistema organizativo o estructural del órgano del Poder Legislativo hay que revisar, aunque brevemente, la historia de dicha función estatal.

El primer germen del bicameralismo, contrariamente a lo que tradicionalmente se cree, lo encontramos en Atenas. Es en esta polis, cuna de la democracia, donde surgió un cuerpo colegiado encargado de la función legislativa: La *ecclesia*. Ésta estaba formada únicamente por ciudadanos atenienses; es decir, por los hijos de padre y madre atenienses. A ella correspondía la propuesta, discusión y creación de las leyes.

Pero para moderar a dicha asamblea —la *ecclesia*— se creó en Atenas, durante el siglo V a. C., un organismo llamado la *Bule* o Senado, que compartía con aquélla el poder respectivo. La función de éste consistía en ser un órgano de ponderación legislativa y política, “[...] pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla<sup>2</sup>

También en Roma, durante la monarquía, encontramos una expresión de bicameralismo. Señala Burgoa Orihuela que

En la monarquía, las autoridades del Estado estaban constituidas por el rey, los comicios y el Senado. Los comicios que se formaban por curias hasta el gobierno de *Servio Tulio* y posteriormente por centurias, eran las asambleas políticas que desempeñaban la función legislativa con la concurrencia del rey y del Senado. Así al rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al Senado su ratificación<sup>3</sup>

A pesar de esos destellos dados en Atenas y en Roma sobre el bicameralismo, vino una época, la Edad media —que marcó su inicio con la caída del Imperio romano de occidente—, donde se entronizó la facultad legislativa en manos de una sola persona: el monarca.

---

<sup>2</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17ª ed., México, Editorial Porrúa, 2005, p. 63

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, obra citada, p. 613.

Sin embargo, frente al monarca y su potestad real, virtual y teóricamente soberana, apareció una figura que se le opuso y que generó grandes roces con aquél: el señor feudal.

El señor feudal era en la realidad política un verdadero rey: su autoridad dentro de su feudo no reconocía restricción alguna, pues entre él y el monarca sólo existía una ficticia relación de vasallaje [...]. Esta situación hizo surgir la nota común que peculiariza el desarrollo histórico de la Edad Media, a saber: las luchas incesantes entre el rey y los señores feudales y que en Francia se decidieron a favor del monarca, quien, a partir de su triunfo, se erigió en soberano absoluto, concentrando en su persona las tres funciones del Estado<sup>4</sup>

## **SISTEMA BICAMERAL**

Como ya lo mencionamos arriba, el sistema bicameral es una forma en la que se estructura u organiza al Poder Legislativo en dos Cámaras para su funcionamiento.

Este bicameralismo conlleva, en sí, una fórmula mucho más compleja que la del unicameralismo, dado que en éste se tienen que resolver, entre otros aspectos, “[...] las relaciones que deberán privar entre las dos Cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra.”

Los problemas descritos son objeto de los incisos subsecuentes.

### **A. Tipo de Representación en el Sistema Bicameral**

La representación en el sistema bicameral gira en torno al tipo de Estado de que se trate.

En los Estados Federales, la Cámara Baja representa al pueblo y la Cámara Alta a las Entidades Federativas.

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela, obra citada, p. 616



**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

En los Estados Regionales, la Cámara Baja representa al pueblo y la Cámara Alta a los entes autónomos territoriales o Regiones

En los Estados Unitarios la representación en las Cámaras gira en torno a la importancia de los factores políticos que operan en la sociedad<sup>5</sup>

Pero independientemente de lo anterior, la regla común —que no la única— consiste en que a los integrantes de la Cámara Baja se les exige menores requisitos para acceder al cargo y que el periodo de duración de su encargo es menor; en cambio, para acceder a la Cámara Alta se exige una edad mayor determinada y sus mandatos son más largos.

## **B. Bicameralismo Perfecto e Imperfecto**

Existen dos técnicas que resuelven el problema sobre las atribuciones que debe tener cada Cámara; es decir, el problema referente a que si ambas Cámaras deben tener las mismas atribuciones o el de si una de aquéllas debe prevalecer sobre la otra. Nos referimos al Bicameralismo perfecto y al bicameralismo imperfecto.

### **1. Bicameralismo perfecto**

Consiste en la igualdad de atribuciones entre las dos Cámaras; es decir, ambas cámaras poseen poderes y atribuciones idénticas.

[...] ‘supone una posición tendencialmente equivalente de ambas Cámaras, tanto respecto de las competencias de orientación y control del gobierno, como en la legislación’, y ello sucede ‘cuando en las Cámaras sus miembros se eligen

---

<sup>5</sup> En Francia, donde la Asamblea Nacional es electa por voto directo y popular en tanto que el Senado es electo indirectamente por “grandes electores”, que son, principalmente, representantes de las corporaciones territoriales. Véase: Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, obra citada, p. 668.



**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

simultáneamente, mediante sistemas de escrutinio análogos, de modo que su composición política acaba por ser tendencialmente homogénea<sup>6</sup>

## **2. Bicameralismo Imperfecto**

Se da el Bicameralismo imperfecto cuando una Cámara domina sobre la otra.

Según Giovanni Sartori, pueden distinguirse dos variantes dentro de éste: un bicameralismo simétrico, en donde las cámaras detentan un poder similar y entonces se trata de un bicameralismo fuerte; y un bicameralismo asimétrico, donde los poderes de las Cámaras son bastante desiguales y hay un bicameralismo débil.

## **C. Ventajas y Desventajas del Sistema Bicameral**

### **a. Ventajas**

Sánchez Bringas, observa como ventajas del sistema Bicameral las siguientes:

- 1) En la producción de las normas generales que conocemos como leyes, se da una representatividad más amplia;
- 2) Es mayor la posibilidad de análisis de proyectos de leyes y decretos;
- 3) La impulsividad de la Asamblea única es atemperada por la Cámara Alta;
- 4) Se disminuye la posibilidad de obstaculización a las actividades del órgano ejecutivo.

- A todo lo anterior hay que agregar las ventajas que señalan Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona:

---

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni, citado por Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, obra citada, p. 672

**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

- 1) El doble debate madura el juicio del legislador y evita la precipitación, las pasiones políticas y la demagogia;
- 2) Propicia el equilibrio de poderes; al fragmentarse el órgano Legislativo se evita que pueda prevalecer sobre los demás poderes;
- 3) Resuelve los conflictos que puede presentarse entre el ejecutivo y una de las Cámaras, en virtud de que la otra puede intervenir a manera de contrapeso como mediadora;
- 4) Permite que ambas cámaras se complementen y estimulen su vigilancia;
- 5) Sirve a cualquier forma de Estado.

#### **b. Desventajas**

- Sánchez Bringas señala como desventajas a este sistema, las siguientes:

- 1) El proceso legislativo se hace más lento;
- 2) Se presta a que un proyecto aprobado en una Cámara se neutralice en la otra;
- 3) La existencia de dos Cámaras hace posible que el poder Ejecutivo aumente su poder real;
- 4) La Cámara Alta suele presentar rasgos elitistas.

Giovanni Sartori, sobre las desventajas que presenta el Bicameralismo, apunta que siempre que el poder de las dos Cámaras es desigual, la más débil es la Cámara Alta, ya sea porque no es electa como la Baja, y entonces resulta razonable que se someta al órgano electo, o bien, que aún siendo electa, resulta también un órgano subordinado ya que cualquier votación contraria que se dé en



Congreso de la República

Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”

ésta a una ley puede ser superada por la votación de las dos terceras partes de la Cámara Baja, sin que aquélla pueda hacer ya algo.

Además apunta el autor que Se defiende al bicameralismo contra el unicameralismo sobre la base de que dos cámaras son resguardo, y que la concentración de todo el poder Legislativo en un solo órgano no sólo es peligrosa, sino poco conveniente, porque dos ojos ven mejor que uno, la prudencia aconseja que cualquier proceso de toma de decisiones esté controlado y apoyado por elementos que eviten las decisiones apresuradas. Sin embargo, si las dos cámaras son similares y una es el duplicado de la otra, no garantizan nada. Por otra parte, cuanto menos parecidas sean, tanto más probable es que representen mayorías diferentes que, a su vez, acaban con la gobernabilidad.

Para efectos de analizar el constitucionalismo histórico de los parlamentos en los países con más tradición democrática tomamos el Cuadros estadísticos del dictamen propuesto por Comisión de Constitución y Reglamento en el Periodo Parlamentario 2006 – 2011 (Legislatura 2006-2007

**CUADRO N° 01**  
**CONSTITUCIONALISMO PERUANO HISTORICO**

C. 1828	C. 1860	C. 1933	C. 1979	C. 1993
---------	---------	---------	---------	---------

El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (C, 10).  La cámara de Diputados está	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 (C, 44).  Se elegirá un Diputado propietario y un suplente por cada treinta mil	El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional (C, 89).	El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente (C, 164).	El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única (C, 90).  El número de Congresistas
---	--	---	--	--



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<p>conformada por los miembros elegidos por los colegios electorales (reunión de electores parroquiales) a razón de uno por cada veinte mil habitantes, (C, 11)</p> <p>La cámara de Senadores está conformada por tres senadores de cada departamento elegidos por la junta departamental, previa lista de dos individuos por cada senador. (C;24)</p>	<p>habitantes, o por cada fracción que pase de quince mil, y por cada provincia, aunque su población no llegue a este número.</p> <p>Se fijará por ley el número de Diputados que corresponda a cada provincia. (C, 46)</p> <p>Se elegirán cuatro Senadores propietarios y cuatro suplentes, por cada Departamento que tenga más de ocho provincias. (C,48)</p>	<p>El número de Diputados y Senadores será fijado por ley. (C, 91)</p>	<p>El número de Senadores es de sesenta. Además son Senadores Vitalicios los expresidentes constitucionales de la República.(C,166)</p> <p>El número de Diputados es de ciento ochenta. (C, 167)</p>	<p>es de ciento veinte. (C, 90)</p> <p>Modificado por la Ley 19402, que incrementa el número de Congresistas de 120 a 130. Valido para las elecciones de 2011</p>
--	---	--	--	---

**CUADRO N° 02**  
**CONSTITUCIONALISMO COMPARADO REGIONAL**

***En cuanto al Constitucionalismo Comparado países como: Chile, Colombia, Argentina, México y Bolivia, han adoptado el sistema bicameral en su mayoría bajo la denominación de Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Elegidos por voto directo.***





Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

CHILE	COLOMBIA	ARGENTINA	MEXICO	BOLIVIA
<p>Son ciento veinte los Diputados elegidos por los distritos electorales. Al Senado le corresponden dos escaños por cada región.</p>	<p>El parlamento recibe el nombre de Senado y Cámara de Representantes. Habrá dos representantes por cada circunscripción electoral y pudiendo haber uno más por exceso en la población. El Senado consta de cien miembros elegidos en circunscripción nacional, y dos más elegidos en circunscripción especial por comunidades indígenas.</p>	<p>La Cámara de Diputados de la Nación, compuesta por representantes elegidos por distritos electorales; y la de Senadores, compuesta por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires.</p>	<p>La Cámara de Diputados está conformada por trescientos miembros elegidos según el principio de mayoría relativa, y doscientos son electos según el principio de representación proporcional. Se eligen tres Senadores por cada entidad federativa y el resto de escaños se asigna por representación proporcional.</p>	<p>Los Diputados son ciento veinte, la mitad es elegido en circunscripciones plurinominales y la otra en uninominales. El Senado está compuesto por tres Senadores de cada Departamento, dos por mayoría y uno por minoría.</p>

### CUADRO N° 03

### CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

*Se toma como referencia la conformación del Congreso de países como Italia, España, Francia, Alemania y Portugal.*



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

ESPAÑA	ITALIA	FRANCIA	ALEMANIA	PORTUGAL
Los Diputados son 300 con un máximo de 400, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal y directo por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.	Los Diputados serán elegidos por sufragio universal y directo, el número de los diputados será 630. El Senado será elegido sobre una base regional. El número de los senadores electivos será 326, ninguna región podrá tener un número de senadores inferior a siete, si bien Molise tendrá dos y el valle de Aosta uno.	La Asamblea, conformada por 577 diputados elegidos por votación directa; y el Senado por un número determinado por ley, que será elegido por voto indirecto.	Los Bundestag son elegidos por sufragio universal libre y secreto, representan a la totalidad del pueblo. EL Bundesrat está compuesto por representantes regionales.	Está conformado por una Asamblea con un mínimo de 240 y un máximo de 250 diputados, elegidos en circunscripciones electorales determinadas por ley.

**CUADRO N° 04**

**COMPOSICION DE LOS PARLAMENTOS EN EL CONTINENTE AMERICANO Y DENSIDAD POBLACIONAL**

SISTEMA PAIS	UNICAMERA L	BICAMERA L	POBLACIÓN	DENOMINACION
ARGENTINA		Sí	38,428,000	Senado Cámara de Diputados
BOLIVIA		Sí	8,808,000	Cámara de Senadores



*Congreso de la República*

**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

				Cámara de Diputados
<b>BRASIL</b>		Sí	178,470,000	Senado Federal Cámara de Diputados
<b>CANADA</b>		Sí	31,510,000	Senado Cámara de los Comunes
<b>CHILE</b>		Sí	15,805,000	Senado de la República Cámara de Diputados
<b>COLOMBIA</b>		Sí	44,222,000	Senado de la República Cámara de Representantes
<b>COSTA RICA</b>	Sí		4,173,000	Asamblea Legislativa
<b>CUBA*</b>	Sí		11,300,000	Asamblea Nacional del Poder Popular
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>		Sí	8,745,000	Senado Cámara de Diputados
<b>ECUADOR</b>	Sí		13,003,00	Congreso Nacional
<b>EL SALVADOR</b>	Sí		6,515,000	Asamblea Legislativa
<b>ESTADOS UNIDOS</b>		Sí	294,043,000	Senado Cámara de Representantes
<b>GUATEMALA</b>	Sí		12,347,000	Congreso de la República



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<b>HONDURAS</b>	Sí		6,941,000	Congreso Nacional
<b>MEXICO</b>		Sí	103,457,000	Cámara de Senadores Cámara de Diputados
<b>NICARAGUA</b>	Sí		5,466,000	Asamblea Nacional
<b>PANAMA</b>	Sí		3,120,000	Asamblea Legislativa
<b>PARAGUAY</b>		Sí	5,878,000	Cámara de Senadores Cámara de Diputados
<b>PERU</b>	Sí		27,167,000	Congreso de la República
<b>URUGUAY</b>		Sí	3,415,000	Cámara de Senadores Cámara de Representantes
<b>VENEZUELA*</b>	Sí		25,699,000	Asamblea Nacional

**CUADRO N° 05**

**COMPOSICION DE LOS PARLAMENTOS EN EUROPA Y DENSIDAD POBLACIONAL**

**CAMARA ALTA**

<b>País</b>	<b>Número de Miembros</b>	<b>Duración del Período</b>	<b>Edad en la que pueden ser elegidos</b>
<b>ALEMANIA</b>	69		18 años



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<b>AUSTRIA</b>	64	De 5 a 6 años	19 años
<b>BELGICA</b>	71	4 años	21 años
<b>ESPAÑA</b>	259	4 años	18 años
<b>FRANCIA</b>	321	9 años	35 años
<b>HOLANDA</b>	75	4 años	18 años
<b>IRLANDA</b>	60	5 años	21 años
<b>ITALIA</b>	326	5 años	40 años
<b>REINO UNIDO</b>	694		21 años
<b>RUSIA</b>	178		21 años

**CUADRO N° 06**

**CAMARA BAJA**

<b>País</b>	<b>Número de Miembros</b>	<b>Duración del Período</b>	<b>Edad en la que pueden ser elegidos</b>
<b>ALEMANIA</b>	669	4 años	18 años
<b>AUSTRIA</b>	183	4 años	19 años
<b>BELGICA</b>	150	4 años	21 años
<b>ESPAÑA</b>	350	4 años	18 años
<b>FRANCIA</b>	577	5 años	23 años
<b>HOLANDA</b>	150	4 años	18 años
<b>IRLANDA</b>	166	5 años	21 años
<b>ITALIA</b>	630	5 años	25 años



*Congreso de la República*

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<b>REINO UNIDO</b>	659	5 años	21 años
<b>RUSIA</b>	450	4 años	21 años

**CUADRO N° 07**  
**POBLACION**

<b>País</b>	<b>Población</b>
ALEMANIA	82, 476,000
AUSTRIA	8,116,000
BELGICA	10,318,000
ESPAÑA	41,060,000
FRANCIA	60,144,000
HOLANDA	16,149,000
IRLANDA	3,956,000
ITALIA	57,423,000
REINO UNIDO	59,251,000
RUSIA	143,246,000

Fuente: [http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/elect\\_system.html](http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/elect_system.html)

**CUADRO N° 08**  
**Estructura del Congreso Unicameral con Una Subrepresentacion**  
**Parlamentaria**

<b>Función legislativa</b> <b>(Leyes y Resoluciones)</b>	<b>Función de Control Político</b> <b>(actos de control)</b>	<b>Función de nombramiento o y ratificación</b> <b>(Resoluciones)</b>	<b>Función de dirección política</b> <b>(Leyes, Resoluciones y actos)</b>	<b>Función de representación</b> <b>(Leyes, Resoluciones y actos)</b>
---	---	--	--	--



Congreso de la República

**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

Dar leyes y resoluciones legislativas (Const. 102.1)	Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes (Const. 102.2)	Contralor General (Const. 82, 101. 1)	Hay dirección política en todas las decisiones legislativas	Hay representación en todas las decisiones de control político.
Aprobar los tratados (Const. 102º. 3)	Sobre los decretos legislativos y de urgencia (Const.10º, 118º, 19)	Superintendent e de Banca y Seguros (Const. 87, 101. 2)	Hay dirección política en todas las funciones de control político	Hay representación en todas las decisiones de control político
Aprobar el presupuesto y la cuenta general (Const. 102º, 4)	Sobre Tratados (Const. 57º, 118º. 11)	Presidente del Directorio y directores del Banco Central (Const. 86º, 101º. 2)	Hay dirección política en todos los acuerdos sobre temas nacionales	Hay representación en todas las decisiones sobre nombramientos
Autorizar los empréstitos	Sobre el régimen de excepción (Const. 137, 118.4)	Defensor del Pueblo (Const. 161)	Hay dirección política en todos los acuerdos sobre temas nacionales	Hay representación en las decisiones sobre acuerdos nacionales
Ejercer el derecho de amnistía (Const. 102º.	Investidura, interpelación, invitación, preguntas, censura y	Tribunal Constitucional (Const. 201º)		Hay representación en todos los actos individuales



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

6)	confianza a ministros (Const. 129º, 130º, 131º y 132º)			de los congresistas
Aprobar la demarcación territorial (Const. 102º. 7)	Acusación Constitucional (Const. 99, 100)			
Consentir el ingreso de tropas extranjeras (Const. 102º, 9)	Solicitudes de información (Const. 96º)			
Consentir al Presidente de la República a salir del territorio nacional (Const. 102º. 9)	Investigaciones parlamentarias (Const. 97º)			

Fuente: CONSODE

**Cuadro N° 09**

**Parlamentos Bicamerales Actuales de Mayor Tamaño**





Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<b>Cámara Baja o Popular</b>	<b>Miembros</b>	<b>Senado o Cámara Alta</b>	<b>Miembros</b>
Alemania	672	Reino Unido	1,183
Reino Unido	659	Francia	321
Italia	630	Italia	315
India	545	Tailandia	279
Japón	512	España	255
Brasil	503	Japón	252
México	500	India	245

Fuente: Planas, 2001.

### Cuadro N° 10

#### Parlamentos Bicamerales Actuales de Tamaño Mediano

<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>Cámara baja</b>	<b>Proporcionalidad por Diputado</b>
<b>Bélgica</b>	<b>10 millones</b>	<b>212</b>	<b>47,169 hb/dip</b>
<b>República Checa</b>	<b>11 millones</b>	<b>200</b>	<b>55,000 hb/dip</b>
<b>Suiza</b>	<b>7 millones</b>	<b>200</b>	<b>35,000 hb/dip</b>
<b>Austria</b>	<b>8 millones</b>	<b>183</b>	<b>43,715 hb/dip</b>
<b>Irlanda</b>	<b>4 millones</b>	<b>166</b>	<b>24,069 hb/dip</b>
<b>Croacia</b>	<b>5 millones</b>	<b>160</b>	<b>28,125 hb/dip</b>
<b>Holanda</b>	<b>16 millones</b>	<b>150</b>	<b>106,666 hb/dip</b>



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

<b>Bolivia</b>	<b>8 millones</b>	<b>130</b>	<b>61,538 hb/dip</b>
<b>Chile</b>	<b>15 millones</b>	<b>120</b>	<b>125,000 hb/dip</b>
<b>Uruguay</b>	<b>3,3 millones</b>	<b>99</b>	<b>33,333 hb/dip</b>

Fuente: Planas, 2001.

### Cuadro N° 11

#### Congresos Unicamerales Medianos Actuales

País	Población	Representantes	Proporcionalidad por Representante
Bulgaria	8,7 millones	240	36,250 hb/rep
Portugal	9,8 millones	235	41,702 hb/rep
Finlandia	5,1 millones	200	25,500 hb/rep
Noruega	4,4 millones	165	26,667 hb/rep
Dinamarca	5,2 millones	179	29,050 hb/rep
Honduras	5,8 millones	128	45,312 hb/rep
Ecuador	11,7 millones	121	96,694 hb/rep
Israel	5,8 millones	120	48,334 hb/rep
Camboya	10,5 millones	120	87,500 hb/rep
<b>Perú</b>	<b>27,4 millones</b>	<b>130</b>	<b>208,333 hb/rep</b>
Guatemala	10,9 millones	116	93,965 hb/rep
Nueva Zelanda	3,6 millones	99	36,363 hb/rep
Nicaragua	4,6 millones	92	50,000 hb/rep
El Salvador	5,9 millones	84	70,238 hb/rep
Panamá	2,7 millones	72	37,500 hb/rep



Congreso de la República

Sumilla: "Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo"

Costa Rica	3,5 millones	57	61,403 hb/rep
------------	--------------	----	---------------

Fuente: Planas, 2001.

Asimismo es necesario señalar los intentos de reforma constitucional y que a continuación se detallan:

#### **PRIMER INTENTO: LEY N° 27600 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Mediante esta norma el Pleno del Congreso, elegido para el período parlamentario 2001-2006, encargó a la Comisión de Constitución, Reglamento y (antes) Acusaciones Constitucionales hacer una revisión integral de la Constitución de 1993 y proponer a la representación nacional un proyecto de **reforma total de dicha carta**, tomando en cuenta la Constitución histórica del Perú y en particular el texto de la Constitución de 1979. Para tal efecto, se aprobó un dictamen que fue elevado al Pleno del Congreso el 10 de julio de 2002, instancia en la cual, desde el 24 de abril del año 2003, se suspendió su debate, pero en la práctica, quedó sin efecto todo el articulado aprobado hasta ese momento.

#### **SEGUNDO INTENTO PARA RESTABLECER LA BICAMERALIDAD EN EL PERIODO PARLAMENTARIO 2001-2006**

Se inicia con las propuestas planteadas por el Presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, durante su mensaje presidencial, efectuado el **28 de julio del año 2004**, respecto a los mecanismos de reforma constitucional.

En ese contexto, el Congreso de la República, bajo la presidencia del Congresista Antero Flores-Araóz Esparza da inicio a un nuevo esfuerzo de reforma constitucional, de real envergadura e incidencia en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Es en este marco y en concordancia con el Plan de Trabajo aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento<sup>7</sup>, el lunes 4 de octubre del año 2004 se dio inicio al debate de los proyectos de ley ingresados sobre la BICAMERALIDAD, con la participación de los autores de los proyectos así como de cuatro destacados juristas, integrantes del Consejo Consultivo de esta comisión, Enrique Bernales Ballesteros, Ernesto Blume Fortini, Francisco Eguiguren Praelli y Raúl Ferrero Costa.

En dicha oportunidad los mencionados expertos en derecho constitucional, se pronunciaron a favor de la restauración del Senado en el Poder Legislativo porque

<sup>7</sup> Sesión ordinaria realizada el 13 de septiembre de 2004.

Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”

cumple un papel institucional importante: nombra altos funcionarios del Estado, ratifica decisiones relevantes del Poder Ejecutivo. Señalaron que un Senado podría operar como cámara especializada que se encargaría de temas que superan la coyuntura. Podría ser además una cámara académica que atienda consultas y opine sobre cuestiones fundamentales de la política.

En opinión de los especialistas sobre la restauración de la Bicameralidad en el Poder Legislativo, señalaron que un Senado permitiría con mayor eficacia dividir la representación. Una Cámara de Diputados de distrito múltiple podría coexistir con un Senado de distrito único. La existencia de una cámara única integrada por varios distritos electorales podría generar un debate localista. Un Senado permitiría una visión de conjunto y un cariz doctrinario que siempre está más allá de la política inmediata.

En síntesis señalaron, respecto al sistema bicameral y particularmente a la Cámara de Senadores, las siguientes recomendaciones:

1. Un sistema bicameral, con una cámara de representantes o diputados que mantendrá las atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político, pero con una mejor precisión de funciones específicas a fin de evitar duplicaciones con el Senado.
2. Un espacio de actividades conjuntas, como por ejemplo, la discusión y aprobación del Presupuesto anual de la República en sesiones del Congreso, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o la del Defensor del Pueblo.
3. Se debe incluir el llamado “**dominio de la ley**” del Parlamento y dejar lo que no esté previsto como tal a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo<sup>8</sup>.
4. La constitución de un Senado de revisión calificada, básicamente en temas fundamentales previamente señalados en la Carta, por ejemplo, leyes orgánicas, de desarrollo constitucional, de reforma de la Constitución, tratados, leyes de naturaleza económica.
5. Debe establecerse un mecanismo de coordinación entre ambas cámaras. Esta comisión propondría la solución de los impasses que podrían surgir entre ambas cámaras.
6. No obstante las funciones de cada cámara, los senadores debieran gozar de iniciativa legislativa, pero ésta se tramitaría ante la Cámara de Diputados.
7. El Senado estaría compuesto por un número menor de miembros y carecería de atribuciones relativas al control político y de fiscalización. No

---

<sup>8</sup> Concepto de Dominio de la Ley, propuesto básicamente por el doctor Enrique Bernales Ballesteros.

obstante, los senadores pueden ser invitados a participar en comisiones de investigación.

8. El Senado tendría a su cargo la ratificación de altos cargos y funcionarios públicos, de acuerdo a los que establezca la Constitución.
9. El Senado además tendrá dos actividades exclusivas de la mayor importancia, la primera destinada a recibir anualmente el informe del Gobierno sobre la política exterior y evaluarla; y, en segundo lugar como encargado de recibir y aprobar los planes nacionales de desarrollo de mediano y largo plazo.

Con la presente iniciativa legislativa se propone un sistema parlamentario bicameral. La Cámara de Diputados estaría integrada por ciento treinta (130) representantes, con atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político, pero con una mejor precisión, ámbito y ejercicio de cada una de ellas, para evitar duplicaciones y hacer que prime como orientación la especialización funcional de cada Cámara.

La Cámara de Senadores tendría cincuenta (50) senadores y su función es de revisión de las leyes, de ratificación de los nombramientos de los oficiales de más alto rango de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de los Embajadores acreditados en el exterior, así como del Contralor General, del Presidente del Banco Central de Reserva, del Superintendente de Banca y Seguros. A la Cámara de Diputados le correspondería acusar a los funcionarios aforados, vale decir a los que tienen derecho al antejuicio, quedando a cargo del Senado declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Se deja a decisión del Ministerio Público formular la denuncia respectiva, de acuerdo a la tipicidad penal.

Aunque en materia legislativa es la Cámara de Diputados la que inicia la aprobación de las leyes, tanto los diputados y senadores pueden proponerlas, pero éstos lo hacen, necesariamente, ante dicha Cámara. Se concede, también, el derecho de iniciativa legislativa al Presidente de la República y, en los asuntos de su competencia, a la Corte Suprema, al Tribunal Supremo Electoral, al Tribunal Constitucional, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Defensor del Pueblo, a las juntas Departamentales y Municipales, a los Colegios Profesionales y, obviamente, a la ciudadanía.

Se incorporarían actividades conjuntas, como por ejemplo, la discusión y aprobación del Presupuesto anual de la República en sesiones del Congreso, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o la del Defensor del Pueblo, así como, en su caso, la remoción de los mismos. Tanto para el



*Congreso de la República*

**Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”**

nombramiento, como para la remoción por causa grave, se sugiere establecer la mayoría calificada de dos tercios del número legal de senadores y diputados; entre otros.

Asimismo también se propone que los diputados sean elegidos por circunscripciones electorales que pueden tener como base los actuales departamentos. En cambio, los senadores serán elegidos por distrito nacional único, debido a que ello permite que el criterio de representación atienda por un lado a la participación local y, por otro lado, a una visión integral de la marcha de la Nación.

Por otro lado también se propone mantener el criterio de reelección indefinida, por cuanto los senadores y diputados no manejan recursos públicos, y debido a que históricamente no más del veinte por ciento de los parlamentarios son reelegidos; asimismo, ello permite combinar la experiencia con la renovación en beneficio del país (...).

El bicameralismo que se propone puede servir para combinar eficazmente ambos elementos: cercanía constante entre electores y elegidos (diputados) y fortalecimiento de los partidos políticos (Senado). Se propone, por tanto, que el Poder Legislativo esté compuesto por los siguientes órganos: el Congreso, el Senado, la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente. De otro lado, es importante destacar que la Comisión Permanente vuelve a ser un órgano que sólo funciona durante el receso parlamentario.

Es importante señalar que la presencia de dos cámaras no genera necesariamente lentitud en la expedición de normas, como lo señalan algunos partidarios del unicameralismo, habida cuenta que existen mecanismos que permiten suprimir trámites no sustantivos para conseguir celeridad, de ser el caso. El bicameralismo asegura una mejor y más completa representación. “El sistema de dos Cámaras mitiga los conflictos entre el legislativo y el Ejecutivo sirviendo de árbitro la Segunda Cámara”.

## **II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

EL Proyecto de Ley se enmarca dentro de la Constitución Política del Perú, no colisiona con el ordenamiento jurídico del país, cuyo objetivo es modificar los títulos IV y VI de la Constitución Política, a efectos de restablecer el Senado en el Parlamento; para ello se requerirá de la aprobación posterior de los Reglamentos



Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”

del Senado y la Cámara de Diputados; y toda las normas conexas se adecuarán a lo propuesto en ésta reforma constitucional; para su plena eficacia y vigencia.

### **III.- ANALISIS COSTO BENEFICIO**

EL Proyecto de Ley no representa un gasto adicional para el erario nacional; toda vez que, para el funcionamiento del Congreso Bicameral, será el mismo asignado para el actual Sistema Unicameral. No se pretende aumentar el gasto público, lo que se busca es mejorar el funcionamiento de uno de los poderes más importantes del Estado. Los gastos que irrogarían dentro del presupuesto ya asignados al actual parlamento, serán ampliamente superados por los beneficios que aportará a la sociedad un Parlamento con un diseño que consolida el desarrollo de la institucionalidad democrática de nuestro país, cuya cuantificación es indeterminable.

### **IV.- FÓRMULA LEGAL**

EL Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:

## **LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS TITULOS IV Y VI DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU**

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley de Reforma Constitucional siguiente:

**Artículo 1º.- Modificase los artículos 90°, 92°, 93°, 94°, 95°, 96°, 97°, 98°, 99°, 100°, 101°, y 102° del Capítulo I del Título IV de la Constitución Política del Perú, el cual quedará redactado de la siguiente manera:**



Sumilla: “Ley de Reforma Constitucional, que propone restablecer la Bicameralidad en el Poder Legislativo”

## 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: el Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado está compuesto por treinta senadores elegidos por circunscripción nacional por un periodo de cinco años.

La Cámara de Diputados está compuesta por cien diputados, elegidos por un período de cinco años y elegidos por distrito electoral múltiple, de conformidad con la ley.

Una ley orgánica fija la distribución del número de Senadores y Diputados por circunscripciones. Toda circunscripción tiene al menos un representante. Para ser senador o diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos treinta y cinco años en el primer caso y veinticinco en el segundo.

Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a Senadores o Diputados.

**Artículo 90-A°.-** El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de cada año hasta el 26 de julio del siguiente.

Dentro del período anual de sesiones, habrá dos legislaturas ordinarias:

1. La primera se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.
  2. La segunda se inicia el 1° de marzo y termina el 15 de junio.
- En cualquiera de las dos legislaturas los Presidentes de las Cámaras pueden ampliar la convocatoria con agenda fija.

Los Presidentes de las Cámaras se turnan en la Presidencia del Congreso. Corresponde al Presidente del Senado presidir la sesión de instalación.



