

Reforma constitucional: régimen bicameral

Samuel B. Abad Yupanqui
Profesor de Derecho Constitucional

Lima, 05 de abril de 2022

Reforma del Congreso

Reforma del Estado



- Fortalecer la representatividad
- Mejora del ejercicio de sus funciones (mayor deliberación): eficacia
- Control intraorgánico y Gobernabilidad

Incremento de legitimidad

Reforma del Congreso

Una mirada desde las políticas

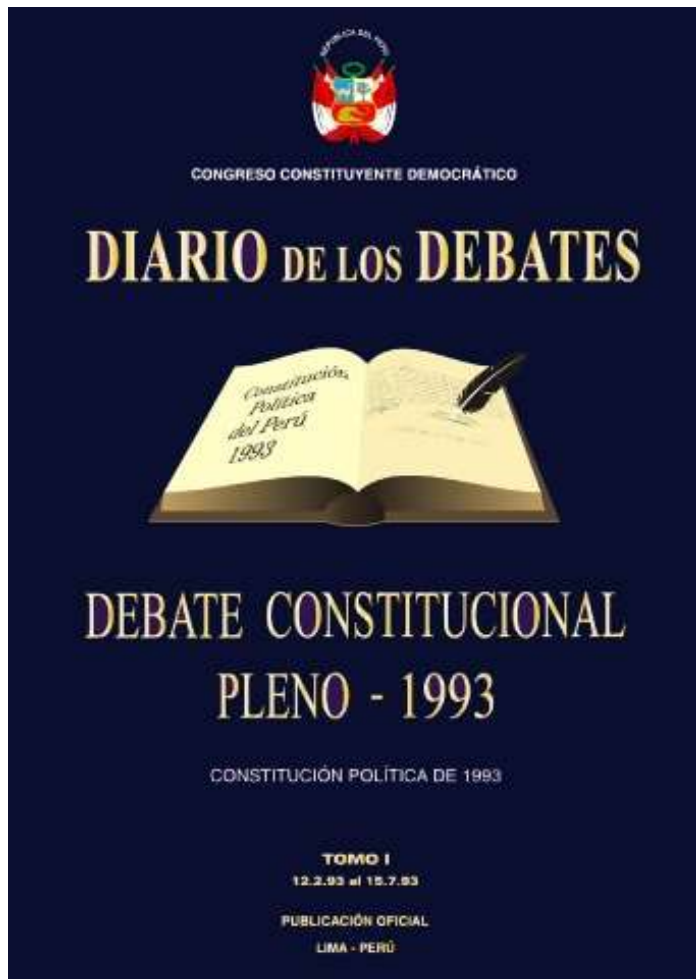
Proceso de una política pública:

- a) Identificación del problema,
- b) Formulación de alternativas y estrategia a seguir,
- c) Decisión,
- d) implementación,
- e) Evaluación de los resultados/ reajuste de la política. «un elemento vivo»
(Antoni Fernández)



CCD: régimen unicameral

¿Por qué?



Carlos Torres y Torres Lara, Presidente Comisión de Constitución y Reglamento del CCD, al sustentar el proyecto de Constitución en el Pleno, 01 julio 1993:

*"sobre esto no tenemos un concepto absoluto ni es una cuestión principista; es una **cuestión práctica**, de **racionalidad**, de **economía** y de **eficiencia**"* (Congreso Constituyente Democrático, 1998-I: 283).

Propuesta de régimen bicameral

Lineamientos a considerar

- Funciones distintas.
- Distinta forma de elección
- Número razonable de integrantes
- Perfiles distintos
- Relaciones con el Poder Ejecutivo

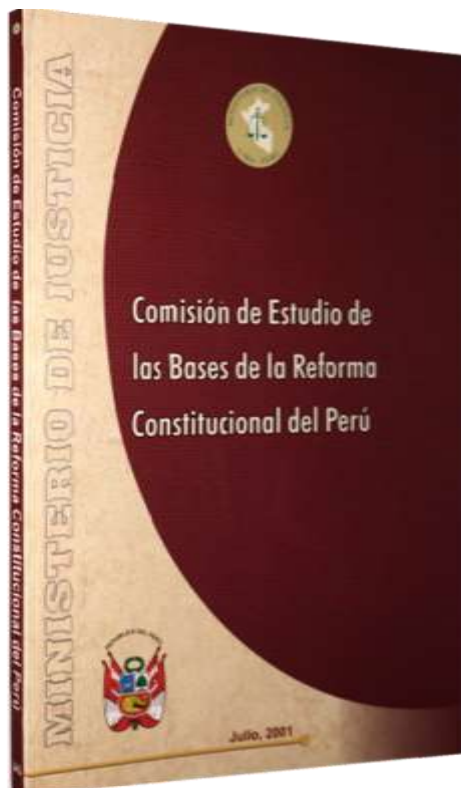


Riesgos:

- Duplicar los problemas del unicameralismo "más de lo mismo"
- Pensar que una reforma constitucional soluciona los problemas

Propuestas de régimen bicameral

No es un tema nuevo



2001

Informe al ONPE N° 1148/03
PARA SER PEGADO EN LUGARES PUBLICOS DE ACUERDO A LOS ART. 169° Y 200° DE LA LEY ORGANICA DE ELECCIONES

REFERÉNDUM NACIONAL 2018
CARTEL DE OPCIONES EN CONSULTA PARA DIFUSION

REFERÉNDUM 2018		
1	¿Aprueba la reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura)?	SI NO
2	¿Aprueba la reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas?	SI NO
3	¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?	SI NO
4	¿Aprueba la reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República?	SI NO

2018



2019



Reforma constitucional

4 Proyectos de reforma constitucional

- Proyecto N° 660/2021-CR: Bicameralidad (Avanza País)
- Proyecto N° 724/2021-CR: Bicameralidad (Avanza País)
- Proyecto N° 792/2021-CR: Renovación por mitades (Perú Libre)
- Proyecto N° 1044/2021-CR: nombramiento embajadores y Ratificación generales y almirantes (Podemos) ascensos



Propuesta régimen bicameral

Proyecto 660/2021-CR (Avanza País)

- Alta carga de temas a tratar en la agenda del Congreso.
- Uso excesivo de la exoneración de segunda votación.
- Ineficiencia y lentitud en la elección de altos funcionarios.
- Escaso nivel de debate de los proyectos.
- Elevado número de observaciones.
- Dedicación desproporcionada a actividades con poco valor.
- Deficiencias en el vínculo de representación

Ventajas:

- Mejora calidad de las normas
- Mayor consenso
- Mejor representación
- Resguarda equilibrio de poderes

Propuesta régimen bicameral

Proyecto 660/2021-CR (Avanza País)

- ❑ 130 Diputados: iniciativa legislativa, interpelación y censura, comisiones investigadoras, delega facultades legislativas
- ❑ 60 Senadores: Nombra Contralor, ratifica a Presidente BCR y designa 3 directores, ratifica designación SBS, elección DP, elección magistrados TC, remover integrantes JNJ, revisar DU (Art. 135), iniciativa legislativa en reformas constitucionales y leyes orgánicas
- ❑ Perfil: edad 25 años (Diputados) vs. 35 años (Senadores)
- ❑ Comisión Permanente ¿facultades legislativa delegadas?
- ❑ Sucesión presidencial: elecciones presidenciales complementarias
- ❑ Vigencia: elecciones 2026, actuales congresistas no pueden postular

Propuesta régimen bicameral

Proyecto 724/2021-CR (Avanza País)

- ❑ “La unicameralidad es preferida por la celeridad en sus procedimientos; sin embargo, es el origen de crisis políticas”
- ❑ Déficit de representación
- ❑ Baja calidad de normas

Ventajas:

- ❑ mejorar la representación y confianza
- ❑ permitir normas de mejor calidad
- ❑ gobernabilidad

“la eficiencia de un Congreso institucionalmente fuerte en el sistema democrático y moderno no depende de la unicameralidad o bicameralidad. Ello responde a diversos factores.”

Propuesta régimen bicameral

Proyecto 724/2021-CR (Avanza País)

- ❑ 130 Diputados: iniciativa legislativa, interpelación y censura, comisiones investigadoras, delega facultades legislativas
- ❑ 60 Senadores: Nombra Contralor, ratifica a Presidente BCR y designa 3 directores, ratifica designación SBS, elección DP, elección magistrados TC,
- ❑ Perfil: edad 25 años (Diputados) vs. 40 años y título profesional (Senadores) Permite reelección en el mismo cargo
- ❑ Comisión Permanente ¿facultades legislativa delegadas?

Propuesta renovación por mitades

Proyecto 792/2021-CR (Perú Libre)

- Crisis política
- Ausencia de mecanismos ante confrontación Ejecutivo/Congreso

Ventajas:

- Gobernabilidad
- Evitar inestabilidad política y confrontación entre Ejecutivo/Congreso
- Legitimidad al Congreso

Antecedente Informe Comisión de Bases para la Reforma Constitucional (2001). Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y medio

Propuesta designaciones

Proyecto 1044/2021-CR (Podemos)

Falta de idoneidad y pertinencia de ascensos y nombramientos

Ventajas:

Designación de profesionales idóneos

“Esta competencia compartida con el Poder Ejecutivo garantizara idoneidad, compromiso, consenso y responsabilidades mutuas en a nombramiento de funcionarios de alto nivel en el sector defensa y relaciones exteriores”

Opinión favorable sobre Proyectos bicameralidad

¿Por qué?

Mayoría de Constituciones, salvo 1823, 1867 y 1993

- Funciones distintas: Diputados y Senado (asimétrica o imperfecta).
- Distinta forma de elección: distrito múltiple (Diputados) y único (Senado)
- Número razonable de integrantes 130 y 60
- Perfiles distintos: edad, ¿profesión?
- Sin embargo, no modifica relaciones Congreso/Gobierno
- Incidencia en el Poder Ejecutivo: nombramientos



Opinión sobre renovación por mitades

Mayor debate

Ya ha la hemos tenido en anteriores Constituciones

- ❑ A favor: "airea la composición parlamentaria" (P. Planas).
- ❑ En contra (P. Planas):
 - a) Gobierno sin mayoría parlamentaria
 - b) Favorece a partidos tradicionales y bloquea a nuevos
 - c) Confrontación entre partidos en el Congreso

Temas ausentes en las propuestas

¿Si la finalidad es la gobernabilidad?

Relaciones Congreso/ Ejecutivo

- Vacancia presidencial
- Responsabilidad del Presidente de la República: acusación constitucional
- Voto de investidura
- Disolución del Congreso



Control parlamentario: a propósito del ...

Decreto Supremo N° 034-2022-PCM

Régimen de excepción “hace referencia a aquellas “competencias de crisis” que la Constitución otorga al Estado con el carácter de extraordinarias, a efectos de que pueda afrontar hechos, sucesos o acontecimientos que, por su naturaleza, ponen en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan la continuidad de las instituciones estatales y los principios básicos de convivencia dentro de una comunidad política”



(STC N° 017-2003-AI/TC, FJ 15).

Control parlamentario: a propósito del ...

Decreto Supremo N° 034-2022-PCM



Control: criterios —
razonabilidad y
proporcionalidad—
cuentan con sustento
constitucional (artículo
200).

Artículo 137

El estado de emergencia procede en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

Puede restringirse el ejercicio de cuatro derechos: (a) a no ser detenido salvo mandato judicial o flagrante delito, (b) la libertad de tránsito, (c) la inviolabilidad del domicilio y (d) la libertad de reunión.

Control parlamentario: a propósito del ...

Decreto Supremo N° 034-2022-PCM

La declaración de un estado de excepción es “un mecanismo de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad.” (STC N° 002-2008-AI/TC, FJ 22).

- ❑ Reglamento del Congreso no contempla un procedimiento especial de control de los decretos que declaran un estado de excepción.
- ❑ Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente, Ley N° 25397, 9 de febrero de 1992, establece un procedimiento especial.

Responsabilidad política y constitucional

Reflexiones finales



- ❑ 30 años después: retorno a la bicameralidad
- ❑ Propuestas no inciden en un tema central: determinar cuál debe ser el rol y los límites del Presidente de la República y sus relaciones con el Congreso.
- ❑ Necesidad de una propuesta integral

Una democracia requiere instituciones sólidas
No puede haber Constitución sin control



GRACIAS