

Análisis constitucional respecto a la propuesta legislativa de Reglamento del Senado
(Proyecto de Ley N° 8665/2024-CR)

I. Antecedentes

El 20 de agosto de 2024 ingresó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 8665/2024-CR, una iniciativa de la congresista Martha Lupe Moyano Delgado, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone el proyecto de resolución legislativa que aprueba el Reglamento del Senado.

II. Consideraciones jurídicas

En marzo de 2024 se aprobó la ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República; por tanto, debido a la importancia de esta reforma, implica que se lleve a cabo una restructuración en el Poder Legislativo. A razón de ello, surgió la necesidad de adecuar las normas internas del Congreso, las cuales actualmente están diseñadas para un sistema unicameral.

Dado que esta reforma implica la creación de una nueva cámara legislativa, se hace necesario dotar al Senado de un reglamento específico que regule de manera clara y precisa sus funciones, organización interna y procedimientos parlamentarios. Si bien la reforma trae consigo una serie de disposiciones constitucionales que ya establecen las funciones básicas del Senado, se considera esencial contar con una norma reglamentaria que desarrolle esas funciones con mayor detalle. Puesto que, se pretende brindar seguridad jurídica y claridad en los procedimientos.

Por ello, dicho proyecto de resolución legislativa se fundamenta en lo siguiente:

- La congresista Moyano argumenta que el reglamento propuesto ha sido diseñado con criterios de simplicidad y eficiencia. Se plantea como una medida práctica que permitirá ahorrar tiempo y recursos, al evitar que el nuevo Senado tenga que redactar su propio reglamento desde cero una vez instalado, evitando también que se auto limiten.

Así, entre sus funciones, el Senado tendría una labor de debate y aprobación de reformas constitucionales, leyes y resoluciones, así como la modificación, interpretación y derogación de normas. También asumiría funciones de control político, como la revisión de decretos legislativos y de urgencia, tratados internacionales y regímenes de excepción. Además, cumpliría funciones especiales como la designación y remoción del Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, miembros del Tribunal Constitucional, y directivos del Banco Central de Reserva, entre otros cargos.

La organización interna del Senado contempla una Mesa Directiva compuesta por un presidente y hasta tres vicepresidentes, que serán elegidos por votación entre los senadores. Esta Mesa dirigirá los debates y representará oficialmente al Senado en actos protocolares. Otros órganos de gobierno del Senado incluyen el Pleno, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces y diversas comisiones, tanto ordinarias como especiales o de investigación.

Los grupos parlamentarios estarán conformados por senadores de un mismo partido o alianza electoral, y deberán contar con un mínimo de cuatro integrantes. Se establecen normas para su constitución, funcionamiento,

expulsión y renuncia de miembros. Cada grupo podrá presentar propuestas legislativas, participar en la elección de cargos internos y conformar comisiones.

El reglamento también establece los procedimientos para el funcionamiento del Senado, incluyendo la periodicidad de las sesiones ordinarias (mínimo tres por mes), la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias y el uso de medios virtuales cuando sea necesario. Se definen los requisitos de quórum y mayorías para adoptar acuerdos, así como las reglas para los debates legislativos. Finalmente, se regula el funcionamiento del Servicio Parlamentario como un órgano técnico y de apoyo, con su estructura dependiente de la Oficialía Mayor del Congreso y dirigido por un Director General Parlamentario.

III. Comentarios y sugerencias

A lo largo de su trayectoria constitucional, el Perú ha optado en su mayoría por un modelo legislativo bicameral. Así, el Congreso estuvo conformado históricamente por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Esta configuración fue pensada como una forma de garantizar mayor equilibrio, reflexión y representatividad en el proceso legislativo. No fue sino hasta la Constitución de 1993, en la que se adoptó el sistema unicameral, como parte de una reforma orientada a lograr eficiencia institucional. Sin embargo, dicha reforma también significó romper con una tradición deliberativa clave en nuestro ordenamiento.

Desde un enfoque constitucional y político, el restablecimiento del bicameralismo resulta adecuado; pues, el modelo unicameral ha mostrado limitaciones importantes, como la influencia de factores coyunturales o presiones políticas sobre la agenda parlamentaria, el uso reiterado de la exoneración de segunda votación, un nivel deficiente de debate en comisiones, y diversos conflictos de competencias. Todo ello evidencia que el esquema actual no garantiza plenamente la representatividad.

Es importante aclarar que la bicameralidad no implica la duplicidad de funciones, sino establecer dos niveles de representación con roles distintos. Así, la Cámara de Diputados estaría enfocada en responder a demandas locales y de corto plazo, mientras que el Senado tendría una labor más reflexiva y técnica, basada en un mayor grado de experiencia y preparación.

En ese contexto, es fundamental que los reglamentos de ambas cámaras aseguren la correcta organización interna, en especial a través de la figura del grupo parlamentario, instrumento indispensable del trabajo político serio. Esta estructura resulta esencial para mantener la cohesión interna y el buen funcionamiento del Congreso.

Respecto al diseño normativo, es necesario establecer mecanismos claros para resolver eventuales discrepancias entre las dos cámaras. Por ejemplo, si la Cámara de Diputados aprueba un proyecto que no es respaldado por el Senado, debe fortalecerse el papel de las Juntas de Portavoces como espacio de coordinación ágil. Dado que la composición política del Senado probablemente no coincidirá con la de Diputados, el trabajo conjunto de las Juntas de Portavoces permitiría decisiones más rápidas y eficientes, sin depender exclusivamente de la convocatoria del pleno o de comisiones.

Asimismo, en cuanto a la observación presidencial (artículo 66 del reglamento propuesto), cuando el Ejecutivo observe un proyecto de ley, este debería retornar a la Cámara de Diputados, por ser su cámara de origen y la encargada del análisis

técnico inicial. Si esta decide insistir en su aprobación con mayoría calificada de la mitad más uno del número legal de miembros, el proyecto sería remitido al Senado, que también debe pronunciarse con igual mayoría. En caso de insistencia por ambas cámaras, el presidente del Congreso tendría el deber de promulgar la ley.

Finalmente, el Senado podría optar conscientemente por no dar trámite a un proyecto ya aprobado por la Cámara de Diputados por lo que se debe fijar un plazo máximo para que se pronuncie, no mayor de 120 días, cumplido el plazo se consideraría aprobado por el Senado. Esta medida evitaría retrasos injustificados y obligaría al Senado a decidir si respalda o archiva la iniciativa.

IV. Conclusiones

La reinstauración del sistema bicameral en el Congreso peruano surge como una respuesta necesaria para optimizar la calidad del proceso legislativo. El modelo unicameral actual ha evidenciado deficiencias, como la supremacía del interés político inmediato en decisiones importantes, el uso reiterado de exoneraciones, escaso análisis técnico en comisiones y disputas por competencias. Frente a este panorama, contar con dos cámaras diferenciadas permitiría una mejor articulación entre representación y deliberación, delegando a la Cámara de Diputados la atención de asuntos inmediatos y otorgando al Senado un papel más analítico y especializado.

No obstante, el éxito del modelo bicameral dependerá en gran parte de la solidez de sus reglamentos. Será fundamental reforzar el rol de las juntas de portavoces como mecanismos eficaces de coordinación entre ambas cámaras. Igualmente, debe establecerse que los proyectos observados por el Ejecutivo regresen a la Cámara de Diputados, y que el Senado cuente con plazos definidos para emitir su pronunciamiento. Además, preservar la estructura y funcionamiento de los grupos parlamentarios será clave para asegurar coherencia, orden institucional y una representación política más efectiva.

La Molina, junio 2025

Ernesto Álvarez Miranda
Abogado constitucionalista