Proyecto de Ley N° 660/2021-CR

CONGRESO REPÚBLICA

CAVERO ALVA ALEJANDRO ENRIQUE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 NOV 2021
RECIBIDO
Hora 5:13 PM
Firma

El Congresista de la República que suscribe, Alejandro Enrique Cavero Alva, miembro del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa contenida en el artículo 107° de la Constitución Política presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA ESTABLECER EL SISTEMA BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 1. Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Modifícase los artículos 2 —inciso 5—, 39, 56, 57, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 90, 90-A, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 125, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139 —inciso 2—, 145, 154 —inciso 6—, 157, 159, 160, 161, 162, 178, 191, 194, 200, 201, 203 y 206 de la Constitución Política del Perú, los cuales quedarán redactados en los siguientes términos.

"TÍTULO I

DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

Capítulo I

Derechos fundamentales de la persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[…]

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora **de la Cámara de Diputados** con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

[…]

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe
Av. Abancay 251 – Oficina 105
Cercado de Lima
Central Telefónica: 311-7777
Anexo: 7184

Capítulo IV

De la función pública

Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes **a la Cámara de Senadores, los representantes a la Cámara de Diputados,** ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y **de la Junta Nacional de Justicia,** los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

TÍTULO II

DEL ESTADO Y LA NACIÓN

Capítulo II

De los Tratados

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el **Parlamento** antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el **Parlamento** los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

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

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al **Parlamento.** En el caso de los tratados sujetos a aprobación del **Parlamento,** la denuncia requiere aprobación previa de **ambas cámaras.**

TÍTULO III

DEL RÉGIMEN ECONÓMICO

Capítulo IV

Del régimen tributario y presupuestal

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el **Parlamento.** La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al **Parlamento** el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

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

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de deuda pública.

Artículo 79.- Los representantes ante el **Parlamento** no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El **Parlamento** no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios **del número legal de los miembros de cada cámara,** puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

Artículo 80.- El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, **ante el Parlamento**, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el **Parlamento,** tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Artículo 81.- La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al **Parlamento** en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora **bicameral, conformada por igual número de diputados y senadores,** hasta el quince de octubre. El **Parlamento** se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del **Parlamento** en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.

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

El Contralor General es designado por **la Cámara de Senadores,** a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por **la Cámara de Senadores** por falta grave.

Capítulo V

De la moneda y la banca

Artículo 85.- El Banco Central puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.

Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo a dar cuenta a **la Cámara de Senadores.**

Artículo 86.- El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular alguno. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.

Artículo 87.- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensione ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. **La Cámara de Senadores** lo ratifica.

TÍTULO IV

DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Capítulo I

Poder Legislativo

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en **el Parlamento** de la República, **el cual es bicameral, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Ambas cámaras tienen su sede en la capital de la República.**

Durante el receso parlamentario funciona la Comisión Permanente.

El **Parlamento** de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. **El Presidente de la Cámara de Senadores ejerce, a su vez, como Presidente del Parlamento.**

La Cámara de Diputados es elegida por un periodo de cinco años, y está compuesta por un número de ciento treinta diputados. La Cámara de Senadores es elegida por un

periodo de cinco años, y está compuesta por un número de sesenta senadores. Los senadores son elegidos por distrito electoral único.

Para ser elegido **diputado,** se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

Para ser elegido senador, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años y gozar del derecho de sufragio.

Los candidatos a la Presidencia o Vicepresidencias de la República pueden ser, en simultáneo, candidatos a una representación en la Cámara de Senadores. Si el candidato a la Cámara de Senadores hubiese sido elegido Presidente de la República, no podrá asumir el cargo de senador.

Artículo 90-A.- Los diputados y senadores pueden ser reelegidos **en sus cargos. Quienes hayan sido diputados podrán postular a la Cámara de Senadores. Quienes hayan sido senadores no podrán postular a la Cámara de Diputados.**

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

1. **El Presidente de la República**, los ministros y viceministros de Estado y el Contralor General.

2. Los miembros del Tribunal Constitucional, de la Junta Nacional de Justicia, 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 de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.

4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad y

5. Los demás casos que la Constitución prevé.

Artículo 92.- La función de **diputado y senador** es de tiempo completo; **les** está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del **Parlamento.**

El mandato **de diputado y senador** es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización **de su respectiva cámara,** de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de **diputado y senador** es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario 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 **diputado y senador** es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del **parlamentario**, 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.- El Parlamento representa a la Nación. **Los diputados y senadores** 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. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los **diputados y senadores.**

El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a **diputados y senadores** durante el ejercicio de su mandato es competencia de la Corte Suprema de Justicia.

En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario.

Artículo 94.- El **Parlamento** elabora y aprueba su Reglamento, **que contiene títulos para regular el funcionamiento de ambas cámaras**, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Artículo 95.- El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que impone el **Parlamento** a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Artículo 96.- Cualquier representante al **Parlamento** puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del **Parlamento.** La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Artículo 97.- El **Parlamento** puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Artículo 98.- El Presidente de la República está obligado a poner a disposición del **Parlamento** los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del **Parlamento.**

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden ingresar en el recinto del **Parlamento** sino con autorización de su propio Presidente.

Artículo 99.- Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante **la Cámara de Senadores:** al Presidente de la República; **a los parlamentarios;** a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros **de la Junta Nacional de Justicia;** 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 **a la Cámara de Senadores,** 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 **la Cámara de Senadores.**

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 **de la Cámara de Senadores.**

Artículo 101.- La Comisión Permanente está conformada por igual número de senadores y diputados elegidos por sus respectivas cámaras. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario **en cada cámara** y no excede del veinticinco por ciento del número total de **parlamentarios. Está presidida por el Presidente del Parlamento.**

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. **Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto durante el receso parlamentario.**

2. **Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Parlamento le otorgue.**

   No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

3. **Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Parlamento.**

Artículo 102.- Son atribuciones del **Parlamento:**

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

3. **Declarar la vacancia de la Presidencia de la República, de conformidad con el artículo 113° de la Constitución.**

4. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

5. Aprobar o modificar el Presupuesto y la Cuenta General de la República.

6. Ejercer el derecho de amnistía.

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

8. **Elaborar el Reglamento del Parlamento.**

Artículo 102-A.- Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

1. **Aprobar las propuestas legislativas a ser enviadas a la Cámara de Senadores, conforme al Reglamento.**

2. **Interpelar y censurar a ministros de Estado, conforme a la Constitución y al Reglamento del Parlamento.**

3. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**

4. **Nombrar comisiones investigadoras con la finalidad de resguardar los intereses del Estado.**

5. **Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.**

Artículo 102-B.- Son atribuciones de la Cámara de Senadores:

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe
Av. Abancay 251 – Oficina 105
Cercado de Lima
Central Telefonica: 311-7777
Anexo: 7184

1. **Revisar y aprobar las propuestas legislativas aprobadas por la Cámara de Diputados.**

2. **Presentar propuestas legislativas respecto a leyes orgánicas y de reforma constitucional.**

3. **Elegir al Defensor del Pueblo, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros y, de ser el caso, removerlo por falta grave con igual votación.**

4. **Designar al Contralor General de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo y, de ser el caso, removerlo por falta grave.**

5. **Elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.**

6. **Autorizar al Presidente de la República para salir del país.**

7. **Elegir a tres directores del Banco Central de Reserva y ratificar la designación de su Presidente, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.**

8. **Remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por falta grave, mediante acuerdo adoptado con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.**

9. **Ratificar al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.**

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

11. **Revisar los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República durante el interregno parlamentario; y proceder a su prórroga, modificación o derogatoria si fuera el caso.**

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 determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta **a la Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora **y votado en ambas cámaras con un periodo no menor de siete días entre cada votación**, salvo excepción señalada en el Reglamento del **Parlamento**. Tienen preferencia del **Parlamento** los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Aprobada una propuesta legislativa por la Cámara de Diputados, su Presidente da inmediata cuenta al Presidente del Senado, el cual la somete al correspondiente proceso de revisión y aprobación.

La Cámara de Senadores se pronuncia en un plazo máximo de ochenta días. El plazo puede reducirse a la mitad si fuera enviado con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo o la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores no podrá modificar las propuestas legislativas aprobadas por la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores aprueba la propuesta legislativa, el Presidente del Senado remite la autógrafa al Presidente de la República. Si la propuesta legislativa es desaprobada por la Cámara de Senadores, el Presidente del Senado comunica al Presidente de la Cámara de Diputados la desaprobación y las observaciones que la hayan motivado.

La Cámara de Diputados puede insistir en la propuesta legislativa desaprobada con el voto favorable de dos tercios del número legal de sus miembros. En tal caso, la Cámara de Senadores tendrá treinta días para decidir sobre la insistencia.

Si la Cámara de Senadores aprueba o no reúne los votos necesarios para insistir en su rechazo, el Presidente del Senado remite la autógrafa al Presidente de la República. Para insistir en su rechazo, la Cámara de Senadores debe contar con el voto favorable de dos tercios del número legal de sus miembros, en cuyo caso la propuesta legislativa es archivada.

Si la propuesta legislativa fuera modificada por la Cámara de Diputados, esta se tramitará como una nueva propuesta.

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 cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros **de ambas cámaras.**

Capítulo III

De la formación y promulgación de las leyes

Artículo 107.- El Presidente de la República y los **diputados** tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. **Los senadores solo tienen iniciativa en reformas constitucionales y leyes orgánicas.**

También tienen **iniciativa en la formación de leyes** en las materias que les son propias, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del **Parlamento**, 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 **Parlamento**, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el **Parlamento**, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros **de cada cámara.**

Capítulo IV

Del Poder Ejecutivo

Artículo 113.- La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por **la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.**

3. Aceptación de su renuncia por **la Cámara de Senadores.**

4. Salir del territorio nacional sin permiso **de la Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado; y,

5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.

Artículo 114.- El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por **la Cámara de Senadores**, o

2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución.

Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del **Parlamento**. Si el impedimento es permanente, el Presidente del **Parlamento** convoca de inmediato a elecciones **presidenciales complementarias.**

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 116.- El Presidente de la República presta juramento de ley y asume el cargo, ante el **Parlamento**, el 28 de julio del año en que se realiza la elección.

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

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República.

3. Dirigir la política general del Gobierno.

4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

5. Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes **al Parlamento**, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley.

6. Convocar al **Parlamento** a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. Dirigir mensajes al **Parlamento** en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el **Parlamento**. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

10. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

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

13. Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.

14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

15. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

16. Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del **Parlamento.**

17. Administrar la hacienda pública.

18. Negociar los empréstitos.

19. Dictar mediadas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al **Parlamento. El Parlamento** puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

20. Regular las tarifas arancelarias.

21. Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

22. Conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.

23. Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero; y,

24. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

Capítulo V

Del Consejo de Ministros

Artículo 125.- Son atribuciones del Consejo de Ministros:

1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al **Parlamento**.

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

3. Deliberar sobre asuntos de interés público. Y

4. Las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

Artículo 129.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los **diputados**, salvo la de votar si no son **diputados**.

Concurren también cuando son invitados para informar.

El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias de **la Cámara de Diputados** para la estación de preguntas.

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.

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

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

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

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

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante **la Cámara de Diputados** una cuestión de confianza a nombre del Consejo **y con aprobación de este que debe constar en acta.** 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 **ésta** ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. **En ninguna circunstancia se podrá disolver la Cámara de Senadores.**

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 **la Cámara de Senadores**, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, **la Cámara de Diputados** no puede ser **disuelta**.

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

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la **Cámara de Senadores** para que los examine y los eleve **a la Cámara de Diputados**, una vez que **ésta** se instale.

Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, **la Cámara de Diputados disuelta** se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

La Cámara de Diputados extraordinariamente así **elegida** sustituye **a la** anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional **de la Cámara de Diputados disuelta**.

Capítulo VII

Régimen de excepción

Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta **a la Cámara de Senadores,** o a la Comisión Permanente **durante el receso parlamentario**, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

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

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

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el **Parlamento** se reúne en pleno derecho. La prórroga requiere aprobación **de la Cámara de Senadores.**

Capítulo VIII

Poder Judicial

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del **Parlamento**, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

[...]

Artículo 145.- El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el **Parlamento.**

Capítulo IX

De la Junta Nacional de Justicia

Artículo 154.- Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:

[...]

6. Presentar un informe anual al **Parlamento.**

Artículo 157.- Los miembros **de la Junta Nacional de Justicia** pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo **de la Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.

Capítulo X

Del Ministerio Público

Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público:

[...]

7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al **Parlamento,** o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislatura.

Artículo 160.- El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el **Parlamento.**

Capítulo XI

De la Defensoría del Pueblo

Artículo 161.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por **la Cámara de Senadores** con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los **parlamentarios.**

Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.

Artículo 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

El Defensor del Pueblo presenta informe al **Parlamento** una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esta instancia y en el **Parlamento.**

Capítulo XIII

Del sistema electoral

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.

2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.

3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

4. Administrar justicia en materia electoral.

5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.

6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el **Parlamento.**

Capítulo XIV

De la descentralización

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

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

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

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

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al **Parlamento** cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del **Parlamento de la República**, y bajo responsabilidad.

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creados conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, **Parlamentario**, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

TÍTULO V

DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del **Parlamento**, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

[...]

Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los **parlamentarios.** Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por **la Cámara de Senadores** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

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

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

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe

Av. Abancay 251 - Oficina 105
Cercado de Lima

Central Telefónica: 311-7777
Anexo: 7184

TÍTULO VI

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el **Parlamento** con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del **Parlamento** se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de **parlamentarios en cada cámara.** La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los **parlamentarios**; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

PRIMERA.

Las reformas constitucionales comprendidas en esta ley entran en vigencia a partir de las elecciones generales para el periodo 2026 - 2031.

SEGUNDA.

Los 130 congresistas de la República elegidos para el periodo parlamentario 2021 - 2026 no podrán postular como candidatos a diputados ni a senadores para el periodo 2026 - 2031.

TERCERA.

La implementación del sistema bicameral se financia y se ejecuta con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Adriana Tudela g.

Alejandro Cavero

Maessica Cordova L.

Diana Gonzales

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Avanza País
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe

Av. Abancay 251 – Oficina 105
Cercado de Lima

Central Telefónica: 311-7777
Anexo: 7184

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La viabilidad del retorno a un sistema bicameral en el Congreso de la República ha sido un tema recurrente en la discusión política y académica nacional. Desde la adopción de un sistema unicameral por medio de la Constitución Política de 1993, diversos juristas y constitucionalistas han discernido sobre la necesidad de que el país cuente con un proceso legislativo más reflexivo y que produzca normas de mejor calidad. En este sentido, la instauración de un sistema bicameral es una herramienta necesaria para fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho.

El objetivo de este Proyecto de Ley es únicamente delimitar, de forma estricta y acotada, las reformas necesarias para establecer un sistema bicameral de manera funcional en el Congreso de la República. Se ha realizado un especial esfuerzo en mantener todas las disposiciones constitucionales que no tengan relación con la reforma de fondo, la cual se ciñe únicamente a la instauración del sistema bicameral. Por ende, este Proyecto de Ley no contempla ninguna reforma encubierta sobre otros mecanismos constitucionales ni modifica ninguna otra disposición ajena a la instauración del sistema bicameral.

Asimismo, se ha señalado desde la opinión pública y la sociedad civil, en diversas oportunidades, que el establecimiento de un sistema bicameral en el Congreso de la República es un mecanismo encubierto para contravenir el impedimento de reelección congresal. En ese sentido, se ha incluido una disposición transitoria que impide a los actuales congresistas electos para el periodo legislativo 2021-2026 postular tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores para el periodo 2026 - 2031, con el fin de abordar esta preocupación ciudadana y darle viabilidad política al proyecto.

En definitiva, se considera que la implementación de un proceso legislativo que contemple un sistema bicameral es una reforma estructural que debe ser ajena a las vicisitudes políticas del momento. En este sentido, es vital que este Proyecto de Ley se evalúe contemplando la estabilidad política y la institucionalidad del país en el largo plazo.

I. ANTECEDENTES

Como es de público conocimiento, el presente Proyecto de Ley que tiene por objeto instaurar un sistema bicameral en el Congreso de la República no es una propuesta novedosa pues, de hecho, prácticamente desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993 se han presentado propuestas legislativas para que el Congreso vuelva a tener un sistema bicameral.

En el periodo legislativo 2001–2006 se presentaron dos proyectos de ley referidos a la bicameralidad, mientras que en el quinquenio 2006–2011 fueron tres los proyectos que versaban sobre el tema. En el periodo 2006-2011 las iniciativas fueron tres y en el período 2011-2016 hubo dos más. En el período 2016-2021 hubo más de 15 iniciativas agrupadas en un dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento, cuya autógrafa fue enviada al Presidente de la República en octubre de 2018 para ser sometida a referéndum; dicha consulta resultó en la desaprobación debido a la campaña política realizada.

En marzo de 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, creada a instancias del Presidente de la República, presentó su informe final en el cual incluyeron una serie de iniciativas legislativas, entre las cuales se incluyó la bicameralidad. Finalmente, en el periodo complementario 2020–2021 se debatió la reforma constitucional que incluía la bicameralidad, además de una serie de otras reformas, que fue aprobada en la Comisión de Constitución y Reglamento, pero cuya aprobación por el Pleno del Congreso no se dio.

Es claro, pues, que el retorno a la bicameralidad es un tema que ha estado pendiente en el Congreso de la República en forma constante, lo que deja en claro que resulta absolutamente actual y pertinente volver a sostener esta discusión constitucional con la finalidad de poder llegar a una aprobación definitiva de la propuesta.

II. MARCO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

Es particularmente interesante resaltar que la historia y tradición constitucional del Perú —desde la concepción de la República— siempre ha contemplado un sistema bicameral en el Parlamento. La mayoría de textos constitucionales han contemplado que el Poder Legislativo está compuesto por dos cámaras, las cuales operan en conjunto para determinar el proceso legislativo de una forma más reflexiva y sistematizada. En este sentido, el sistema bicameral ha sido tomado en cuenta por todos los textos constitucionales desde 1828 hasta la Constitución Política de 1979, siendo las únicas excepciones la Constitución Política de 1823, la de 1826, la de 1867 y el actual texto constitucional de 1993. Por ende, se puede afirmar —como se muestra en el siguiente cuadro elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República— que el sistema bicameral ha predominado históricamente en el país[1].

[1] García Belaúnde, V.A. (2014). El retorno al sistema bicameral. En *Ensayos sobre derecho y política*. pp. 155. Lima: Asociación Civil Themis.

Cuadro 1: El Congreso de la República del Perú a través de la historia

Constitución	Texto constitucional	Sistema parlamentario	Número de representantes
Constitución Política de 1823	Artículo 51. El Congreso del Perú en quién reside exclusivamente el ejercicio del poder legislativo, se compone de todos los representantes de la nación elegidos por las provincias.	Unicameral	La base representativa para cada diputado es de doce mil ciudadanos. La provincia que no tiene este número, pero que pasa de la mitad, elige un diputado. Las provincias que tienen por encima de doce mil, eligen a dos diputados, y así progresivamente.
Constitución Política de 1826	Artículo 27. El poder legislativo emana inmediatamente de los cuerpos electorales nombrados por el pueblo: su ejercicio reside en tres cámaras: Primero, de tribunos. Segunda, de senadores. Tercera de Censores.	Tricameral	25 miembros por cada Camara en los primeros 20 años (Cámara de Diputados, Cámara de senadores y Cámara de Censores).
Constitución Política de 1828	Artículo 10. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.	Bicameral	La Cámara de Diputados conformada por los miembros elegidos por los colegios electorales, a razón de uno por cada veinte mil habitantes, o por una fracción que pase de diez mil. Para la Cámara de Senadores, 3 Senadores por cada departamento elegidos por la junta departamental, previa lista de dos individuos por cada senador. Dos senadores suplentes por cada departamento, elegidos en la misma forma.
Constitución Política de 1834	Artículo 10. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras.	Bicameral	Los diputados se elegían por medio de colegios electorales, de parroquias y de provincias. La Cámara de Senadores estaba compuesta de 5 Senadores por cada departamento.
Constitución Política de 1837	Artículo VIII. El Poder Legislativo general se ejercera por un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes.	Bicameral	Artículo IX. La Cámara de Senadores se compondrá de 15 miembros. 5 por cada una de las Repúblicas confederadas Artículo XVI. La Cámara de Representantes se compondrá de 21 individuos, 7 por cada una de las Repúblicas confederadas, y elegidos todos por el Congreso general de la Confederación.
Constitución Política de 1839	Artículo 15. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.	Bicameral	Los diputados se eligen por medio de colegios electorales designados por ley (por cada 30 mil o por una fracción que pase de 15 mil, un diputado) 21 Senadores, elegidos por departamento.
Constitución Política de 1856	Artículo 43. Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.	Bicameral	Congreso elegido en una base unica, luego separada por sorteo en las dos Cámaras.
Constitución Política de 1860	Artículo 44°. 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	Bicameral	Un diputado propietario y un suplente por cada treinta mil habitantes, o por cada fracción que pase de quince mil, y por cada provincia, aunque su población no llegue a este número. Se fijará por ley el número de diputados que corresponda a cada provincia. Se elegirán cuatro senadores propietarios y cuatro suplentes, por cada departamento que tenga más de ocho provincias.
Constitución Política de 1867	Artículo 45. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso en una sola Cámara y en la forma que esta Constitución establece.	Unicameral	Una sola Cámara. Tuvo muy poca vigencia.
Constitución Política de 1920	Artículo 72. El Poder Legislativo constará de un Senado compuesto de treinta y cinco Senadores, y de una Cámara compuesta de ciento diez Diputados	Bicameral	Cámara de Diputados conformada por 110 Diputados. Cámara de Senadores conformada por 35 Senadores.
Constitución Política de 1933	Artículo 89. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo, y de un Senado Funcional.	Bicameral	El número de diputados y senadores será fijado por ley.
Constitución Política de 1979	Artículo 164. El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.	Bicameral	Cámara de Senadores integrada por 60 Senadores Cámara de Diputados integrada por 180 Diputados
Constitución Política de 1993	Artículo 90. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República el cual consta de Cámara Única.	Unicameral	Cámara Única conformada por 120 Congresistas

Fuente: Congreso de la República - DIDP. (2018). *Antecedentes históricos y normativos del bicameralismo*. Disponible en https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/crae.nsf/vfl07web/25D0F3A064890EA00525830C00592EDF/$FILE/02-AntecedentesHistóricosyNormativosdelBicameralismo.pdf

III. EL SISTEMA BICAMERAL Y SUS MODELOS

Un sistema bicameral es aquel que se opone a uno unicameral en donde se requiere que "la legislación sea deliberada en dos asambleas distintas"[2]. Dentro de esa práctica, existen distintos tipos o categorías de sistemas bicamerales. De acuerdo al abogado Alfredo Bullard[3], los sistemas bicamerales pueden categorizarse de tres maneras.

Un sistema bicameral fuerte es aquel en donde la cámara alta cuenta con similares o idénticas atribuciones y poderes que la cámara baja, incluyendo los poderes de iniciativa o veto legislativo[4]. Por el contrario, se considera un sistema bicameral débil a aquel en donde una cámara alta puede "discutir, aconsejar, o inclusive dilatar la legislación, pero no puede legislar o vetarla"[5].

Un sistema bicameral es mixto cuando presenta rasgos de ambos modelos. De esta forma, se estaría frente a un parlamento bicameral mixto cuando la cámara alta ostente ciertas atribuciones de una cámara baja (por ejemplo, el poder de veto), pero no todos (por ejemplo, falta de iniciativa legislativa).

En ese sentido, Bullard concluye que el sistema más adecuado es el mixto, en donde solo la cámara baja cuenta con iniciativa legislativa y donde la cámara superior mantiene un poder de veto. Esta reforma del sistema bicameral generaría los siguientes efectos positivos:

I. Reduciría de forma favorable la producción legislativa y aumentaría su legitimidad, lo que produciría estabilidad tanto en términos legislativos como económicos;

---

[2] Tsebelis, George; y Money, Jeannette (1997). *Bicameralism.* Cambridge, Cambridge University Press. p. 40

[3] Bullard Gonzáles, Alfredo; Iñiguez Ortiz, Eduardo; López Montreuil, Uber (2019). *¿ Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral.* IUS ET VERITAS, número 58, p. 156.
https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009

[4] El autor define la 'iniciativa legislativa' como aquella práctica a través de la cual los miembros de una cámara pueden proponer o modificar proyectos legislativos. Por su parte, el 'veto legislativo' es aquella práctica a través de la cual los miembros de una cámara pueden oponerse a la adopción de un proyecto de ley, determinando su rechazo.

[5] Cooter, Robert (2000). *The Strategic Constitution.* Princeton, Princeton University Press. p.187

II. Generaría que los proyectos legislativos aprobados sean producto de un amplio consenso político, reduciendo a su vez la generación de externalidades negativas en el proceso legislativo;

III. Un mayor proceso de reflexión y de escrutinio de la sociedad civil, lo que genera que las normas emitidas sean de mayor calidad y se creen incentivos para que los parlamentarios cumplan con sus funciones adecuadamente.

Justamente, el modelo escogido en la elaboración del presente Proyecto de Ley es el modelo mixto de bicameralismo, donde la Cámara de Senadores tiene un 'poder de veto' más no, en principio, de iniciativa legislativa o de modificación directa de una iniciativa legislativa.

De hecho, en el artículo 105 de la propuesta, se señala de forma textual que "la Cámara de Senadores no podrá modificar las propuestas legislativas aprobadas por la Cámara de Diputados". Por otra parte, el proyecto sí otorga a los senadores una iniciativa legislativa. Sin embargo, esta es excepcional y acotada a solo dos casos. De acuerdo al artículo 107, "los senadores solo tienen iniciativa en reformas constitucionales y leyes orgánicas".

IV. LOS BENEFICIOS DE UN SISTEMA BICAMERAL

1. Ofrece las soluciones necesarias a las múltiples deficiencias generadas en el sistema unicameral

El rol constitucional del Congreso de la República como órgano deliberativo es el de representar, legislar y fiscalizar. Tras casi 30 años de contar con una cámara única en nuestro Parlamento, se puede concluir que esta tarea ha sido cumplida tan solo parcialmente y/o de manera ineficiente. En definitiva, el modelo de organización unicameral del parlamento no ha contribuido a optimizar la democracia representativa[6], como señala el ex presidente del Tribunal Constitucional Ernesto Álvarez Miranda.

[6] Alvarez Miranda, Ernesto (2018). Reforma política en la organización del congreso de la república:¿ es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano?. *Vox Juris* (35.1) p. 147-148.

Expertos en derecho constitucional y parlamentario como César Delgado-Guembes[7] y José Miguel Rojas[8] han elaborado enumeraciones de las principales problemáticas que han aquejado a nuestro parlamento unicameral desde su instauración en 1993, los cuales listamos a continuación. En lo siguiente, asimismo, se especifica cómo nuestra propuesta será capaz de resolver las deficiencias de la cámara única con la finalidad de mejorar la gestión del Congreso peruano.

Cuadro 2: Deficiencias del sistema unicameral del Congreso de la República del Perú y los beneficios del sistema bicameral

Deficiencias del sistema unicameral en el Perú	Beneficios de un sistema bicameral
Una alta carga de temas a tratar en la agenda del Congreso de la República.	La carga legislativa y de actividades institucionales del actual Congreso unicameral serán compartidas entre ambas cámaras en un Parlamento bicameral, por lo que el Parlamento, como conjunto, podrá incrementar su carga legislativa. Ambas cámaras fijarán sus propias agendas.
El sostenido uso excesivo de la exoneración de la segunda votación de los proyectos legislativos.	La Cámara de Senadores servirá como la cámara reflexiva, responsable de revisar e indicar las respectivas observaciones respecto a los proyectos legislativos aprobados por la Cámara de Diputados.
Ineficiencia y lentitud en la elección de altos funcionarios de la instituciones del Estado.	La elección de altos funcionarios de las instituciones del Estado será una competencia exclusiva de la Cámara de

[7] Delgado-Guembes, César (2014). *Para examinar el retorno a la bicameralidad en el Perú. s/f. [disponible en: https://es.scribd.com/document/213755966/CDG-Para-examinar-el-retorno-a-la-bicameralidad-en-el-Peru-2014]*

[8] Rojas Bernal, José Miguel (2017) Informe al Congreso de la República respecto a los proyectos de ley que proponen el retorno a la Bicameralidad. Centro de Estudios de Derecho Constitucional- Derecho USMP.

	Senadores, contando así con más tiempo y disposición las elecciones de los miembros.
Escaso nivel de debate de los proyectos legislativos en las comisiones ordinarias y en el Pleno del Congreso de la República.	El proceso legislativo a través de dos cámaras brindará espacios para que los parlamentarios, la prensa, la academia y el conjunto de la sociedad civil puedan involucrarse en el procedimiento y comunicar sus observaciones y/o preocupaciones.
Un número alto de observaciones de autógrafas por parte del Poder Ejecutivo.	Por medio de un proceso legislativo más reflexivo a través de un sistema bicameral, la calidad de las normas finalmente aprobadas por el Poder Legislativo incrementará y, a su vez, permitirá que el Poder Ejecutivo comunique sus preocupaciones durante el proceso legislativo, sin observarlas.
Dedicación desproporcionada a actividades con poco valor en los productos institucionales del Poder Legislativo.	La carga institucional será compartida por dos cámaras y un mayor número de parlamentarios, por lo que la capacidad de generar valor institucional se incrementará.

Fuente: Elaboración propia.

Además de los problemas, expuestos existen otros fundamentos que motivan un giro hacia el sistema bicameral. Por ejemplo, el reconocido jurista Raúl Ferrero Costa señala que "el sistema unicameral acomoda mejor a los gobernantes autocráticos al permitirles ejercer control sobre el parlamento con menores dificultades"[9]. Igualmente, el autor menciona deficiencias en el vínculo de representación, sobre el cuál se ahondará en acápites siguientes: "los parlamentos unicamerales funcionan principalmente en los países con poblaciones pequeñas como es el caso de Ecuador, Israel, algunos países centroamericanos y los países nórdicos, los cuales no superan los 10 millones de habitantes"[10].

Al respecto, Enrique Bernales concluye estas ideas señalando que, "han transcurrido 25 años del régimen unicameral dispuesto por la Constitución vigente y este no ha dado mejores

[9] Ferrero Costa , Raúl (2003). *La Gobernabilidad. Escritos y Participaciones.* p. 187. Lima: Edit. Grijley.
[10] Ferrero Costa , Raúl (2003). *La Gobernabilidad. Escritos y Participaciones.* p. 187. Lima: Edit. Grijley.

resultados que el sistema bicameral. Todo lo contrario. Son visibles las profundas limitaciones que afectan la labor del Congreso de la República, debido a factores negativos que alteran sistemáticamente un funcionamiento de alto nivel, productividad y transparencia por parte de la cámara única (que, dicho sea de paso, tiene un costo presupuestal mucho mayor que el que tenía la bicameralidad)[11].

2. El bicameralismo eleva la calidad de las normas al instaurar un filtro reflexivo con la Cámara de Senadores

En los últimos tiempos, y especialmente desde el inicio de la pandemia a mediados de 2020, el Congreso de la República se ha venido caracterizando por un populismo legislativo, una desmedida precipitación en la aprobación de proyectos y por una sobreproducción normativa. Esta práctica menoscaba la predictibilidad económica y legal que debe regir el país, arriesga la estabilidad macroeconómica y fiscal, y genera impactos negativos en las familias peruanas. De acuerdo al economista Roberto Abusada, el Congreso unicameral peruano deja de lado con frecuencia "la racionalidad económica y los candados legales con una naturalidad temeraria sin sopesar las consecuencias"[12]. En ese sentido, coincide Delgado-Guembes, quien señala que la unicameralidad está marcada por "menores niveles de representación y de deliberación"[13]. Este problema es atribuido por Abusada a "la ausencia de un Senado que atempere las tendencias voluntaristas de una cámara baja"[14].

La propuesta de la bicameralidad tiene su justificación fundamental en la dotación de un marco deliberativo y reflexivo que permita la generación de normas de calidad. En un primer panorama, es la Cámara de Diputados la que se encargará de desempeñar las funciones políticas del Parlamento, de representación política, fiscalización y de relaciones con el Poder

[11] Bernales, Enrique. (14 de mayo de 2018). "La reforma del Estado y el bicameralismo". El Comercio. Extraído de: https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-bicameralismo-martin-vizcarra-enrique-bernales-noticia-519771-noticia/

[12] Abusada Salah, Roberto. (14 de mayodel 2020). "Y líbranos de este congreso, amén". El Comercio. Extraído de: https://www.ipe.org.pe/portal/y-libranos-de-este-congreso-amen/

[13] Delgado-Guembes, César (2014). *Para examinar el retorno a la bicameralidad en el Perú. s/f. [disponible en: https://es.scribd.com/document/213755966/CDG-Para-examinar-el-retorno-a-la-bicameralidad-en-el-Peru-2014]*

[14] Abusada Salah, Roberto. (14 de mayo del 2020). "Y líbranos de este congreso, amén". El Comercio. Extraído de: https://www.ipe.org.pe/portal/y-libranos-de-este-congreso-amen/

Ejecutivo. Por otro lado, la Cámara de Senadores sería un órgano con un mayor poder de reflexión, cumpliendo primordialmente un rol de análisis técnico, deliberativo y de profunda revisión de las iniciativas enviadas a este por la cámara baja. Ferrero Costa se refiere a la capacidad de la Cámara de Senadores de generar observaciones sobre los proyectos legislativos aprobados por la Cámara de Diputados ya que "mientras la primera Cámara es esencialmente política y por lo tanto más conflictual, la segunda es la Cámara de reflexión, en la que las discusiones se dan con criterio más sereno, lo que permite perfeccionar las leyes aprobadas por la primera Cámara"[15]. Asimismo, como lo recuerda Enrique Bernales "[e]l Senado fue siempre la cámara de mayor prestigio, por el alto nivel de su composición, la calidad de sus debates y por su eficacia en la revisión de los proyectos de ley aprobados en la colegisladora"[16].

Igualmente, la Cámara de Senadores cumpliría un rol exclusivo en el proceso oportuno de elección de altos funcionarios a instituciones del Estado, los cuales han sido postergados en repetidas ocasiones, como los magistrados del Tribunal Constitucional, los directores del Banco Central de Reserva, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Superintendente de Banca, Seguros y AFPs.

De esta forma, gracias a su organización institucional y arreglo orgánico, la existencia de una cámara revisora es capaz de frenar por sí misma las decisiones apresuradas y la excesiva profusión de normas, característica del parlamento en los últimos años. En el mismo sentido, se expresan los profesores de la Universidad de Cambridge, Tsebelis y Money, al señalar que "la sola presencia de una segunda cámara legislativa crea la posibilidad de control de calidad en el sentido moderno"[17]. Así, el sistema bicameral tiene la ventaja de favorecer la aprobación de leyes de mejor calidad, al actuar como un segundo filtro ante los intentos legislativos de una primera cámara. Esto, además de dotar de una mayor reflexión parlamentaria a las iniciativas de ley, permite un escrutinio y transparencia más amplios por parte de la sociedad, la academia y la prensa del proceso legislativo, lo que fortalecería el principio de deliberación

[15] Ferrero, Raúl, (9 de abril del 2003), "¿De vuelta a la bicameralidad?". El Comercio.
[16] Bernales, Enrique. (14 de mayo de 2018). "La reforma del Estado y el bicameralismo". El Comercio. Extraido de: https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-bicameralismo-martin-vizcarra-enrique-bernales-noticia-519771-noticia
[17] Tsebelis, George; y Money, Jeannette (1997). *Bicameralism.* Cambridge, Cambridge University Press.p. 40

pública[18]. El hecho de poner luz sobre los procesos parlamentarios generaría que la opinión pública sea una fiscalizadora de los mismos y evitar 'leyes sorpresa'.

Por su parte, Bullard atribuye mejores resultados en la calidad legislativa al nuevo arreglo de incentivos políticos que se generaría entre diputados y senadores. En ese sentido, "un miembro de una cámara baja tendrá fuertes incentivos para promulgar normas que superen la revisión de la cámara superior, pues de ello dependerá en parte que se prestigien y que sean o no reelectos en su cargo"[19]. Tsebelis y Money, por su parte, expresan que este control de calidad normativo descrito descansa en dos ideas:

> "La primera es preventiva: saber que alguien más va a examinar el producto hace al productor más cuidadoso de un inicio. En segundo lugar, existe un sistema para descubrir errores luego de que han sido cometidos. Una segunda cámara, independientemente de su nivel de capacidad y sabiduría, constituye ese mecanismo de control de calidad"[20].

Por su parte, si bien el modelo del Congreso unicameral tiene una instancia institucional de mayor deliberación como la figura de la segunda votación, instaurada en el Reglamento del Congreso, está es usualmente dejada de lado al exonerarse de segunda votación a la mayoría de autógrafas, lo que no cumple con un adecuado principio de reflexión. Al respecto Bernales ha señalado que, si bien "se ha dicho que no es necesario el trabajo de revisión de una cámara colegisladora, porque bastaría cumplir con la obligatoriedad de la segunda votación que exige el Reglamento del Congreso, este argumento es elemental". Esto tiene su causa en que "modificar una ley a los siete días de aprobada con solo repetir la votación, carece de

[18] Campos, Milagros. (4 de diciembre de 2020). "Senadores y diputados: claves sobre el posible regreso al sistema bicameral". El Comercio. Extraído de: https://elcomercio.pe/politica/congreso-retorno-a-la-bicameralidad-las-claves-de-la-propuesta-aprobada-por-la-comision-de-constitucion-noticia

[19] Bullard Gonzáles, Alfredo; Iñiguez Ortiz, Eduardo; López Montreuil, Uber (2019). *¿ Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral.* IUS ET VERITAS, número 58, p. 162. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009

[20] Tsebelis, George; y Money, Jeannette (1997). Bicameralism. Cambridge, Cambridge University Press. p. 40

racionalidad. En realidad, la modificación debería provenir de ideas de refresco en el Senado, de cuyo debate propio surgiría la mejora de la ley"[21].

3. Las normas aprobadas serán producto de un mayor consenso político, reduciendo las externalidades negativas para la población

La existencia de dos cámaras colegiadas con una distinta conformación —compuesta por parlamentarios elegidos de forma diferenciada— hace obligatorio el diálogo político. El presente proyecto contempla que la Cámara de Diputados sea elegida a través de una elección proporcional, mientras que la Cámara de Diputados será elegida a través de un distrito electoral único. Este modelo genera que necesariamente las normas aprobadas sean producto de un amplio consenso político, que reduce la generación de externalidades negativas en el proceso parlamentario.

Ya que los parlamentarios representan a distintos individuos y grupos de la sociedad, Bullard explica que la generación de externalidades es inherente al proceso político conociendo que "en todo proceso político y en el proceso legislativo por excelencia, se tomarán decisiones que representen externalidades para un grupo de la población y que por tanto el diseño institucional es central para reducirlas o racionalizarlas"[22]. Justamente, la existencia de dos cámaras será de mucha utilidad para reducir ese problema.

Esto se debe a que en una cámara unicameral resulta más fácil que un grupo mayoritario apruebe normas de manera antojadiza sin un mayor contrapeso, imponiendo sus decisiones al resto de la población, generando externalidades negativas.

[21] Bernales, Enrique. (14 de mayo de 2018). "La reforma del Estado y el bicameralismo". El Comercio. Extraído de: https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-bicameralismo-martin-vizcarra-enrique-bernales-noticia-519771-noticia/

[22] Bullard Gonzáles, Alfredo; Iñiguez Ortiz, Eduardo; López Montreuil, Uber (2019). ¿ Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. IUS ET VERITAS, número 58, p. 158. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009

Este problema será limitado en un congreso con dos cámaras. Ello se motiva en que, en nuestro modelo de propuesta, la conformación de los miembros de las cámaras será diferenciada. La Cámara de Diputados es elegida a través de una elección proporcional, mientras que la Cámara de Diputados será elegida a través de un distrito electoral único. El premio Nobel de economía James Buchanan y Gordon Tullock explican que "si la base para la representación puede ser hecha de manera significativamente diferente en las dos cámaras, la institución de la legislación bicameral puede resultar en un medio efectivo para asegurar una reducción sustancial de los costos externos esperados de la acción colectiva[23].

De esta forma, las leyes que se aprueben en el nuevo parlamento bicameral peruano generarían externalidades en menor porcentaje para la población. Bullard puntualiza que "al requerir la aprobación de una cámara superior con una conformación de intereses distinta, las decisiones que finalmente sean adoptadas representarán no solo a un mayor porcentaje de la población, sino a un sector de la población con intereses distintos"[24].

En esa línea, Robert Cooter ofrece un argumento asociado a la defensa de los derechos de las personas y sobre el consenso reflexivo parlamentario que generaría la aprobación de normas en dos cámaras, luego de haber pasado por diversos filtros representativos y democráticos: "el bicameralismo puede proteger a la mayoría de la minoría, y el bicameralismo puede también proteger a la minoría de la mayoría. En lugar de la regla minoritaria o la regla mayoritaria, el bicameralismo hace que la mayoría y la minoría cooperen para gobernar"[25].

En definitiva, las leyes que se aprueben en el modelo propuesto de bicameralidad generarían externalidades en un menor porcentaje de la población y contarán con el consenso político de una gran mayoría generando legitimidad a las normas aprobadas y al sistema político como un todo.

[23] Buchanan, James y Gordon Tullock (1999). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. En: The Collected Works of James Buchanan. Volumen 3, Indianapolis, Liberty Fund. p.172

[24] Bullard Gonzáles, Alfredo; Iñiguez Ortiz, Eduardo; López Montreuil, Uber (2019). ¿ Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. IUS ET VERITAS, número 58, pp. 159. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.009

[25] Cooter, Robert (2000). *The Strategic Constitution.* Princeton, Princeton University Press. p.187

4. Una mejor representación ciudadana en el Parlamento

La composición de la representación —a través del sistema bicameral propuesto por el presente Proyecto de Ley— generará un mejor vínculo de representación entre parlamentarios y ciudadanía. En simultáneo, le brindará al Poder Legislativo la capacidad de enfocarse también en reformas estructurales y en los problemas generales del país. Esto se da, principalmente, ya que la Cámara de Diputados —compuesta por 130 parlamentarios— será electa mediante un sistema de elección proporcional según las regiones del país como en el actual Congreso de la República. Mientras tanto, la Cámara de Senadores —compuesta por 60 parlamentarios— será electa a través de un distrito electoral único.

En este sentido, la principal función de los diputados será la de representar adecuadamente a sus distritos electorales y sus intereses locales. Tal como sostiene el constitucionalista Ernesto Álvarez Miranda, para un adecuado Poder Legislativo "...es necesaria una representación de un primer tipo, es decir, directa, de la comunidad con su líder. Con ello, los electores de un distrito electoral determinarán a su representante, con la finalidad de intermediar tendencias e intereses de manera directa, lo cual conlleva el reclutamiento de líderes locales, los cuales conformarían la Cámara de Diputados"[26].

Por su parte, la Cámara de Senadores será responsable de enfocarse en los problemas estructurales del país y, por ende, inyectará esta visión general al proceso legislativo. En este sentido, la diferencia entre la composición y las características de ambas cámaras es fundamental para dotar de una mayor reflexión al proceso legislativo y, como indica César Delgado-Guembes, "se asigna al Senado un marco de responsabilidades basado en un conjunto distinto de temas respecto del cual tiene competencias excluyentes respecto de la Cámara de Diputados, y además es integrado o elegido según criterios disímiles a aquellos según los cuales se elige a la Cámara de Diputados, es predecible que la mayor diversidad y el carácter bicameral [...] mejorará en efecto la capacidad de la institución parlamentaria para

[26] Alvarez Miranda, Ernesto (2018). Reforma política en la organización del congreso de la república:¿ es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano?. *Vox Juris* (35.1) p. 150.

agregar valor público en el proceso de transformación de la demanda en resultados corporativos"[27].

Más aún, es evidente también que la ciudadanía peruana está subrepresentada ya que un Congreso con 130 congresistas es insuficiente para suplir las demandas de representación de una población compuesta por más de 32 millones de ciudadanos. En este sentido, un sistema bicameral que agregue 60 parlamentarios adicionales contribuirá a afianzar los lazos de representación entre la ciudadanía y el Poder Legislativo. Como sostiene Enrique Bernales, "es inadmisible que en un país de más de 32 millones de habitantes se tenga una representación política de apenas 130 congresistas. Ello significa que cada congresista representa a cerca de 250 mil personas, número que imposibilita que el representante pueda atender las demandas y necesidades de sus representados"[28].

5. El sistema bicameral resguarda el equilibrio de poderes

El principio rector de toda democracia es la separación de poderes, al igual que el equilibrio entre ellos. Sobre este segundo punto, es cierto que dos cámaras que conforman un Poder Legislativo lo fortalecen frente a una posible arremetida de un presidente autoritario al mando del Ejecutivo en una confrontación de poderes. En ese sentido, dos cámaras juntas, resguardando sus fueros legislativos, funcionan mejor que una en un sistema de pesos y contrapesos. Se trata de un mecanismo que impide los abusos por parte de uno de ellos.

En este sentido, ante un eventual cierre del Parlamento de acuerdo al artículo 134° de la Constitución, la Cámara de Senadores se mantendría en funciones, otorgándole mayor solidez al Poder Legislativo como representante de la Nación y, por lo tanto, fortaleciendo al Estado de Derecho. Así, mientras que la Cámara de Diputados podría ser disuelta debido a una

[27] Delgado-Guembes, César (2014). Para examinar el retorno a la bicameralidad en el Perú. s/f, [disponible en: https://es.scribd.com/document/213755966/CDG-Para-examinar-el-retorno-a-la-bicameralidad-en-el-Peru-2014]

[28] Bernales, Enrique. (14 de mayo de 2018). "La reforma del Estado y el bicameralismo". El Comercio. Extraído de: https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/reforma-bicameralismo-martin-vizcarra-enrique-bernales-noticia-519771-noticia/

confrontación política con el Poder Ejecutivo de acuerdo a los lineamientos de la Constitución, la Cámara de Senadores —como cámara alta— preservará sus funciones y reemplazaría a la Comisión Permanente del actual sistema unicameral.

Distintos constitucionalistas comparten la solución bicameral frente a posibles autoritarismos al mando del Ejecutivo. Chanamé, citando a Naranjo, expresa que "la existencia de dos cámaras hace más difícil que un Gobierno de tendencia autoritaria pueda ejercer presión sobre ambas, y en cambio, la de una sola cámara la hace más susceptible a los halagos o manipulaciones del Ejecutivo"[29]. Por su parte, Ferrero Costa, piensa que "el bicameralismo con sus cámaras de diputados y senadores [...], reparte mejor el poder parlamentario, ya que evita su concentración en pocas personas, lo que permite controlar mejor las inclinaciones autoritarias que pudiera tener algún Gobierno"[30].

V. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA REFORMA

En sus contenidos específicos, el presente Proyecto de Ley contempla reformas particulares que mejorarán sustancialmente el funcionamiento del proceso legislativo, la calidad de la representatividad de los parlamentarios y la institucionalidad política del país. En este sentido, es importante resaltar algunas modificaciones puntuales al texto constitucional contempladas por este proyecto.

En primer lugar, cabe destacar que la instauración de un sistema bicameral en el Congreso de la República conlleva a una reducción de las funciones de la Comisión Permanente. Esto se da ya que es necesario que muchas de sus actuales funciones y responsabilidades sean transferidas a la Cámara de Senadores. La Comisión Permanente —compuesta por igual número de diputados y senadores— funcionará únicamente durante el receso parlamentario.

[29] Chanamé Orbe, Raúl (2015). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima. Grupo Editorial Lex & Iuris. p. 88.
[30] Ferrero Costa, Raúl (2020). "¿Unicameralidad o bicameralidad? Estamos a tiempo de corregir errores". En: *El control constitucional del poder (2011-2016) Obras escogidas*. Lima. Nomos & Thesis. p. 76.

Asimismo, otro contenido importante incluido en esta reforma se relaciona con la posibilidad que tienen los candidatos a la Presidencia de la República de postular —en simultáneo— a la Cámara de Senadores. Esto es importante ya que fortalecería la institucionalidad de la Cámara de Senadores y de los grupos parlamentarios, ya que los candidatos presidenciales que no fueran electos tendrían un importante liderazgo dentro del Parlamento. Además, la posibilidad de que los candidatos presidenciales que no fueran electos tengan un espacio de representación en la Cámara de Senadores lograría que ejerzan un rol de oposición política más activo y comprometido con el quehacer diario del Parlamento, lo que fortalecería la institucionalidad del mismo y a los partidos políticos.

Otro contenido que es importante recalcar se relaciona con la importancia respecto a que los diputados y senadores se puedan reelegir. En este sentido, es la ciudadanía la responsable de premiar o castigar —mediante el voto— a los parlamentarios que hayan tenido un desempeño positivo o negativo en sus labores de representación. Además, la posibilidad de que los diputados o senadores puedan ser reelectos al Parlamento brindaría un incentivo adicional al buen desempeño parlamentario y fortalecería la carrera política, generando espacios para la consolidación de adecuados representantes. Sin embargo, se ha considerado que la reforma debe contemplar una prohibición específica para que, quienes hayan sido senadores, no puedan postular a la Cámara de Diputados, con el fin de garantizar la naturaleza reflexiva de la Cámara de Senadores y fortalecer las competencias de ambas cámaras.

Respecto a sus atribuciones específicas, se ha delimitado que la Cámara de Diputados cumpla funciones de carácter más político, mientras que la Cámara de Senadores ejerce un rol reflexivo y revisor dentro del proceso legislativo. Así, se ha contemplado que los diputados sean los que tengan iniciativa legislativa general, mientras que los senadores solo la tendrán respecto a leyes orgánicas y a proyectos de reforma constitucional. Asimismo, la Cámara de Diputados será la responsable por los procesos de interpelación y censura a los ministros de Estado, a iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público, a discernir sobre cuestiones de confianza planteadas por el Poder Ejecutivo, entre otras atribuciones. Por el contrario, la Cámara de Senadores estará facultada para elegir al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a los magistrados del Tribunal Constitucional; a elegir a tres directores del Banco Central de Reserva y ratificar a su presidente; a ratificar al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, entre otras facultades. A través de estos

procedimientos, se podrá evitar la ineficiencia que existe actualmente respecto a la elección de altos funcionarios por parte del Parlamento.

En el mismo sentido, como señala Ferrero Costa, "el sistema bicameral moderno, aparte de la formación de leyes, exige que las Cámaras tengan funciones distintas. Diputados deberá tener la iniciativa de legislar y estar a cargo de la constitución de comisiones de fiscalización en los asuntos de interés público, además de sus obligaciones políticas tradicionales. El Senado deberá ratificar los ascensos de oficiales generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como el de los Embajadores. Asimismo deberá ratificar al presidente del BCR y al Superintendente de la SBS y, además, debe estar a su cargo el debatir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, evaluar la política exterior del Estado y la Política de Defensa Nacional que le presente el Poder Ejecutivo".[31] Por ende, es evidente que la correcta delimitación de las atribuciones de ambas cámaras es vital para un buen funcionamiento del proceso legislativo y un adecuado balance de las responsabilidades dentro del Parlamento.

Respecto a su funcionamiento en específico, estos serán delimitados en el Reglamento del Parlamento, el cual regulará el proceder específico de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en texto unificado que tendrá rango de ley. En este sentido, debe notarse que a través de la fórmula legal se encontrará en diversas oportunidades en las que se hace referencia únicamente al Parlamento. Consideramos que, más allá de las funciones que la Constitución expresamente asigne a cada cámara, habrá otros aspectos que podrán determinarse en el Reglamento de acuerdo a las formas que encuentren más adecuadas o que optimicen la eficiencia en el trámite considerando una diversidad de circunstancias que pueden ir desde logística hasta espacio, pasando por la carga de trabajo de cada una de las cámaras y el número de parlamentarios que la integran, entre muchas otras consideraciones. La Constitución Política es el marco legal al que se ajustan todas las normas, mas no el lugar para entrar en casuística o en excesivo detalle. Creemos también que el cambio de un Parlamento unicameral a uno bicameral requerirá un proceso de adecuación que puede requerir cambios menores en el esquema ideado. Dichos cambios se harán mediante la modificación del Reglamento, pues en caso contrario se requeriría una modificación constitucional que resultaría innecesaria.

[31] Ferrero Costa, R. (2003). *La gobernabilidad: Escritos y participaciones*. pp. 188. Lima: Editora Jurídica Grijley.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley guarda perfecta concordancia con los objetivos del Acuerdo Nacional ya que busca fortalecer la democracia y tener un Poder Legislativo más eficiente que apruebe normas bajo un marco más reflexivo y procesos que garanticen la transparencia y eficiencia en todos los aspectos de la labor legislativa.

En este sentido, es apropiado citar algunas de las políticas de Estado acordes al proyecto de reforma constitucional que se presenta. Así, dentro de los cuatro grandes objetivos que considera el Acuerdo Nacional, resulta adecuado referirse al fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho, cuya política 1 sobre el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, sobre el cual señala: "Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad." y agrega que "...defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran...".

Asimismo, dentro de los cuatro grandes objetivos de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, se considera la afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, dentro del cual su política 24, sobre la afirmación de un Estado eficiente y transparente menciona en el literal f) que "mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles".

Como se puede ver, la búsqueda de un Parlamento más eficiente y transparente con procedimientos que apuntan a generar un proceso legislativo más pulcro y adecuado es posible mediante la separación de labores entre las dos cámaras. Esto, ya que la Cámara de Senadores se ve liberada de gran parte del trabajo adicional del Parlamento a fin de dedicarse a brindar una mirada académica que revise lo aprobado por la Cámara de Diputados. No cabe duda, pues, que la iniciativa está perfectamente ceñida a los objetivos del Acuerdo Nacional.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Quizás una de las preocupaciones más recurrentes por parte de la ciudadanía, respecto a la instauración de un sistema bicameral en el Congreso de la República, está relacionada con el costo al erario público de la implementación y operación de dos cámaras. Con el fin de abordar esta recurrente preocupación, el presente Proyecto de Ley incluye una disposición transitoria especial que indica que la implementación del sistema bicameral debe financiarse y ejecutarse con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República. En este sentido, la instauración de dos cámaras no deberá demandar recursos adicionales al tesoro público y se deberá realizar una reestructuración financiera y de los procesos actuales del Congreso de la República para poder incorporar el adecuado funcionamiento de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Como anotación adicional, resulta evidente que implementar un sistema bicameral restringido al actual presupuesto institucional del Congreso de la República es posible. El Congreso bicameral de 1992, por ejemplo, operaba con un presupuesto total de S/. 123,436,000[32], mientras que el presupuesto institucional del Congreso unicameral de 2019 fue de S/. 708,184,529, según el Plan Operativo Institucional 2019[33]. A pesar de que es difícil de comparar ambas cifras debido a la inflación y a variaciones en las condiciones económicas, ya que ambas cifras pertenecen a espacios de tiempo distintos, si se considera el Índice de Precios al Consumidor a nacional de 4,94% del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2007[34], se tiene que la diferencia real entre el presupuesto del Congreso unicameral de 2019, comparado al Congreso bicameral de 1992, fue de más de S/. 28,800,000. En este sentido, queda claro que sí es posible instaurar un sistema bicameral que tenga un costo equivalente —si es que no es menor— en comparación a un Congreso unicameral, si es que se optimiza su gestión y se reestructuran procesos que incorporen mejoras en la eficiencia en la utilización de recursos. Por ende, en el marco del presente Proyecto de Ley, es posible

[32] Delgado-Guembes, C. (1992). *Qué parlamento queremos*. pp. 528. Lima: Cultural Cuzco S.A. Disponible en https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/libros/Que_parlamento_queremos

[33] Congreso de la República del Perú. (2018). *Plan Operativo Institucional del Servicio Parlamentario - Año Fiscal 2019*. pp. 7. Lima: Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en https://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/planeamiento/2019/resolucion_027-2018-2019-om_aprobacion_poi_2019_completo.pdf

[34] Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2008). *Informe Técnico - Índice de Precios al Consumidor a Nivel Nacional*. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/7233.pdf

que un futuro Parlamento bicameral se ciña al presupuesto institucional asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas sin demandar recursos adicionales al tesoro público, los que deberán ser designados para el financiamiento de los demás órganos y programas estatales.

Más aún, la instauración de un sistema bicameral en el Congreso de la República va a brindar mayor estabilidad política, predictibilidad en el proceso legislativo y una mejor institucionalidad respecto al funcionamiento del Poder Legislativo. El proceso legislativo, mediante dos cámaras, será más reflexivo y brindará mayores espacios de representación para que la sociedad civil pueda contribuir con observaciones y/o preocupaciones respecto a los diversos proyectos legislativos que se consideren. En este sentido, el sistema bicameral actuará como un filtro importante a proyectos de ley de carácter populista y/o inadecuado que, en el largo plazo, tenga un impacto perjudicial a la estabilidad política y económica del país. Asimismo, el proceso legislativo a través de dos cámaras reducirá la cantidad de normas inapropiadas que se aprueben, las cuales generan costos de transacción en la sociedad y generan inestabilidad, impactando así a los flujos de inversión privada y repercutiendo en la calificación crediticia y de riesgo del país. Por ende, el presente Proyecto de Ley tendrá un impacto positivo generalizado en la ciudadanía ya que reforzará el rol del Poder Legislativo y fortalecerá el buen funcionamiento de las instituciones políticas.

En conclusión, la instauración de un sistema bicameral que opere dentro del presupuesto institucional del Congreso de la República no generará un mayor costo al tesoro público ya que, por el contrario, contribuirá con fortalecer la institucionalidad del Poder Legislativo y reducir el riesgo asociado a un proceso legislativo expeditivo y a una cámara única que no se da abasto respecto a sus atribuciones y responsabilidades.

www.congreso.gob.pe
acavero@congreso.gob.pe
pcherres@congreso.gob.pe
Av. Abancay 251 – Oficina 105
Cercado de Lima
Central Telefónica: 311-7777
Anexo: 7184

EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica la Constitución Política del Perú a fin de variar el sistema del Poder Legislativo a un sistema bicameral, manteniendo el esquema de 130 parlamentarios en Cámara de Diputados y añadiendo una Cámara de Senadores compuesta por 60 senadores elegidos por distrito único; es decir, los senadores serán elegidos a nivel nacional, sin representación por regiones.

En virtud de este cambio se ha establecido un nuevo sistema de formación de las leyes, las mismas que deben pasar primero por una cámara y luego por la otra. Asimismo, se ha distribuido entre ambas cámaras las demás funciones como, por ejemplo, el nombramiento y ratificación de altos funcionarios. En ese mismo sentido, se han limitado las funciones de la Comisión Permanente, muchas de las cuales han sido asumidas por el Senado.

Por último, no se modifica ninguna otra norma legal mediante esta propuesta; sin embargo, como consecuencia de su aprobación deberá modificarse el Reglamento del Congreso para adecuarse al nuevo régimen parlamentario de la constitución, de la misma manera la denominación congresista y Congreso que contenga cualquier otra norma de cualquier rango.