



**14.<sup>a</sup> SESIÓN  
(Vespertina)**

**MIÉRCOLES 30 DE MAYO DE 2007**

**PRESIDENCIA DE LAS SEÑORAS MERCEDES CABANILLAS  
BUSTAMANTE**

**Y**

**LUISA MARÍA CUCULIZA TORRE**

**SUMARIO**

*Se pasa lista.— Se abre la sesión.— Se aprueba, sin observaciones, el acta de la sesión anterior.— ORDEN DEL DÍA: Se aprueba por unanimidad, en primera votación y luego de haber sido consensuado con la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, el texto sustitutorio definitivo, contenido en el dictamen por unanimidad de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, que propone ordenar la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de la paternidad o maternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción; y, a continuación, se acuerda exonerar de segunda votación al proyecto.— Previa sustentación del presidente de la Comisión de Trabajo, la Presidencia dispone, conforme a lo convenido por los voceros de los grupos parlamentarios, posponer el inicio del debate del texto sustitutorio, contenido en el dictamen en mayoría de dicho órgano legislativo, por el cual se propone la Ley General del Trabajo.— Previa debate, la Presidencia suspende hasta una próxima oportunidad el tratamiento del texto sustitutorio, contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, que propone la reforma de los títulos IV y VI de la Constitución Política, respecto a la restitución del sistema bicameral en el Congreso de la República.— Se inicia el debate de la fórmula sustitutoria, contenida en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, en virtud de la cual se propone la ley de reforma de los artículos 141.º, 144.º, 150.º, 151.º, 154.º y 155.º de la Constitución Política, en materia de administración de justicia; y, por dispo-*

**sición de la Presidencia, la ponencia ingresa a un cuarto intermedio, a fin de redactarse un nuevo texto que recoja sugerencias adicionales sobre el tema.— La Presidencia dispone, a solicitud del presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, congresista Eguren Neuenschwander, posponer hasta el día siguiente la votación del texto sustitutorio, consensuado con la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de los proyectos de ley núms. 1091, 1129 y 1183/2006-CR, que proponen incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.— Se aprueban mociones de saludo a la Gran Unidad Escolar José Faustino Sánchez Carrión, de la ciudad de Trujillo; y a la institución educativa Coronel Bolognesi, del distrito de Chiquián, provincia de Bolognesi, región Áncash, por sus correspondientes aniversarios de creación institucional; al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash; y a la provincia de Ascope, región La Libertad, por celebrar sus aniversarios de creación política; y al partido Acción Popular, con motivo de conmemorar el aniversario del gesto cívico llevado a cabo en el jirón de la Unión.— Se suspende la sesión.**

—A las 17 horas, bajo la Presidencia de la señora Mercedes Cabanillas Bustamante e integrando la Mesa Directiva la señora Luisa María Cuculiza Torre, el Relator pasa lista, a la que contestan los señores **Miguel Grau Seminario**<sup>(1)</sup>, Abugattás Majluf, Acosta Zárate, Alegría Pastor, Andrade Carmona, Balta Salazar, Bedoya de Vivanco, Bruce Montes de Oca, Carpio Guerrero, Castro Stagnaro, Eguren Neuenschwander, Espinoza Cruz, Espinoza Ramos, Espinoza Soto, Estrada Choque, Flores Torres, Florián Cedrón, Fujimori Fujimori, Giampietri Rojas, Gonzales Posada Eyzaguirre, González Zúñiga, Guevara Gómez, Gutiérrez Cueva, Herrera Pumayauli, Lazo Ríos de Hornung, León Zapata, Lombardi Elías, Luizar Obregón, Macedo Sánchez, Mallqui Beas, Mulder Bedoya, Negreiros Criado, Núñez Román, Ordóñez Salazar, Otárola Peñaranda, Pastor Valdivieso, Peralta Cruz, Pérez del Solar Cuculiza, Perry Cruz, Ramos Prudencio, Rebaza Martell, Reggiardo Barreto, Reymundo Mercado, Rodríguez Zavaleta, Ruiz Delgado, Salazar Leguía, Saldaña Tovar, Sánchez Ortiz, Santos Carpio, Sasieta Morales, Serna Guzmán, Silva Díaz, Sumire de Conde, Supa Huamán,

Torres Caro, Uribe Medina, Urquizo Maggia, Urtecho Medina, Valle Riestra González Olachea, Vásquez Rodríguez, Velásquez Quesquén, Venegas Mello, Vilca Achata, Waisman Rjavinsthi, Wilson Ugarte, Yamashiro Oré, Zeballos Gámez y Zumaeta Flores. (Los señores congresistas precitados, además de contestar a la lista, registran su asistencia por medio del sistema digital.)

Con licencia oficial, los congresistas Alva Castro y Del Castillo Gálvez.

Con licencia por enfermedad, los congresistas Galarreta Velarde, León Minaya, Mayorga Miranda, Menchola Vásquez y Pérez Monteverde.

En función de representación, los congresistas Morales Castillo, Aguinaga Recuenco, Alcorta Suero, Anaya Oropeza, Benites Vásquez, Beteta Rubín, Cabrera Campos, Cánepa La Cotera, Huancahuari Páucar, Lescano Ancieta, Maslucán Culqui, Mekler Neiman, Mendoza del Solar, Moyano Delgado, Nájjar Kokally, Reátegui Flores, Sousa Huanambal y Vílchez Yucra.

(1) Por Res. Leg. N.º 23680 (13-10-83), se dispone permanentemente una curul, en el Hemiciclo del Congreso, con el nombre del Diputado Miguel Grau Seminario. La lista de asistencia comenzará con el nombre del Héroe de la Patria, MIGUEL GRAU SEMINARIO, tras cuyo enunciado la Representación Nacional dirá ¡PRESENTE!

Ausentes, los congresistas Vega Antonio, Cajahuanca Rosales, Calderón Castro, Carrasco Távora, Cenzano Sierralta, Chacón de Vettori, De la Cruz Vásquez, Escudero Casquino, Falla Lamadrid, Fujimori Higuchi, Galindo Sandoval, García Belaúnde, Guevara Trelles, Hildebrandt Pérez Treviño, Huerta Díaz, Isla Rojas, León Romero, Obregón Peralta, Pando Córdova, Peña Angulo, Raffo Arce, Robles López, Ruiz Silva, Sucari Cari y Vargas Fernández.

Suspendida, la congresista Canchaya Sánchez.



**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Buenas, señores congresistas.

Están presentes 69 señores congresistas.

Con licencia oficial, dos señores congresistas; con licencia por enfermedad, cinco; en función de representación, 18; ausentes, sin justificación ni licencia, 26. Los nombres de estos congresistas ausentes serán publicados y se procederá al descuento correspondiente.

Con el quórum reglamentario, que es de 58 congresistas, se inicia la sesión.

En observación el acta correspondiente a la sesión del 24 de mayo de 2007.

Si ningún señor congresista formula observaciones al acta, se dará por aprobada.

—*Se aprueba, sin observaciones, el acta de la 13.ª sesión, celebrada el 24 de mayo de 2007.*

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Ha sido aprobada.

Con el quórum reglamentario, se pasa al Orden del Día.

### ORDEN DEL DÍA

**Se inicia el debate del texto sustitutorio, contenido en el dictamen por unanimidad de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en virtud del cual se propone ordenar la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de la paternidad o maternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción; y, por disposición de la Presidencia, la ponen-**

**cia queda al voto a la espera de la versión de consenso anunciada por el presidente de la Comisión informante**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— El primer tema a tratarse esta tarde es el proyecto de ley que ordena la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción.

**El RELATOR da lectura:**

Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos por unanimidad, recaído en el Proyecto de Ley N.º 291/2006-CR, en virtud del cual se propone la ley que ordena la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción. Al respecto, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social ha presentado un dictamen por unanimidad sobre el mismo proyecto y los núms. 520 y 553/2006-CR. (\*)

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se va a iniciar la sustentación del texto sustitutorio del Proyecto de Ley N.º 291, dictaminado por unanimidad por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Si al votarse esta proposición fuese rechazada, se debatirá el proyecto sustitutorio de los proyectos núms. 291, 520 y 553, contenido en el dictamen por unanimidad de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social.

Tiene la palabra el señor presidente de la Comisión de Justicia, congresista Raúl Castro Stagnaro.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

En efecto, como se ha señalado, es materia de sustentación esta tarde el dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recaído sobre el Proyecto de Ley N.º 291/2006, que propone la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad se realiza con posterioridad a la fecha de inscripción.

En pocas palabras, este proyecto de ley lo que propone es evitar un acto de discriminación que continuamente se da en los registros de nacimiento, en los registros civiles.

(\*) El texto del documento obra en los archivos del Congreso de la República.

Lo que en la práctica, y por mandato de la ley sucede, es que cuando se produce el reconocimiento de un hijo extramatrimonial, el asentamiento de este reconocimiento se coloca en una anotación marginal en la misma partida de nacimiento. En esa anotación se declara el tipo de acto jurídico —resolución judicial, reconocimiento voluntario, etc.— que se ha realizado para que el reconocimiento se produzca.

De acuerdo con la práctica y con lo que está regulado hasta el momento, quien ha tenido un reconocimiento judicial de la paternidad o de la maternidad, tiene una partida de nacimiento que permanentemente va ser exhibida a lo largo de su vida.

Esto, en opinión de los autores del proyecto de ley y de la Comisión de Justicia, constituye en sí mismo un acto discriminatorio. Por lo tanto, lo que esta norma propone es proteger la intimidad de las personas cuyas partidas o actas de nacimiento hayan sido reconocidas con posterioridad al acto de inscripción.

Y el dictamen aprobado por unanimidad por la Comisión de Justicia contiene un texto sustitutorio, toda vez que se ha obviado un tema referido a las adopciones y al cambio de sexo que eran temas vinculados al DNI y no propiamente a la partida de nacimiento.

En pocas palabras, de lo que trata con esta norma es de que dentro del plazo de tres días útiles de realizada la anotación marginal de reconocimiento, el registrador debe asentar una nueva partida, en la que sólo se consigne como datos el nombre del padre y de la madre y la referencia numérica de la partida anterior, de la partida en la que consta el reconocimiento.

Esta partida nueva es la que va a identificar al ciudadano para toda su vida. En consecuencia, solamente vía judicial se tendrá acceso a la partida de reconocimiento cuando la materia judicial que se esté tratando esté vinculada a dicho acto.

Para efectos de esta regulación, se propone la modificación del artículo 387.º del Código Civil, en el sentido...

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Llamo al orden al grupo de caballeros que se encuentra al fondo, en los pasillos del hemiciclo, ya que no deja que el orador se concentre ni que la audiencia capte lo que él dice.

Continúe, congresista Castro.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Gracias, señora Presidenta.

Decía que para que esta regulación proceda, se propone modificar el artículo 387.º del Código Civil, al cual se le debe agregar un párrafo. El artículo 387.º está referido a los medios probatorios en filiación extramatrimonial y dice: “El reconocimiento y la sentencia declaratoria de la paternidad o la maternidad son los únicos medios de prueba de la filiación extramatrimonial”.

La propuesta que hacemos es en el sentido de agregar el siguiente párrafo al mencionado artículo: “Dicho reconocimiento o sentencia declaratoria de la paternidad obliga a asentar una nueva partida o acta de nacimiento, de conformidad con el procedimiento de expedición de éstas”.

De la misma manera, esto tiene que adecuarse en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), por cuanto es en éste en el que se lleva el registro de las partidas de nacimiento. Por ello, se propone modificar el artículo 56.º de la Ley N.º 26497, que es la Ley Orgánica del Reniec. Asimismo, se plantea agregar un párrafo en dicho artículo.

El artículo 56.º actualmente dice: “Pueden efectuarse rectificaciones o adiciones en las partidas de registro, en virtud de resolución judicial, salvo disposición distinta de la ley. Mediante Decreto Supremo se establecerán los actos sujetos a procedimientos administrativos y aquellos sujetos a resolución judicial”.

La propuesta es agregar el siguiente párrafo en el artículo 56.º: “En cualquiera de los casos de reconocimiento voluntario o por mandato judicial de declaración de paternidad o maternidad, el registrador o funcionario del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, deberá asentar una nueva partida o acta de nacimiento”.

Quiere decir que se homologa esta situación obligatoria de tener que asentar la partida de nacimiento tanto en el Código Civil como en la Ley Orgánica del Reniec.

Éste es el sentido, señora Presidenta, del texto sustitutorio que ha sido aprobado, el cual solicitamos sea sometido a debate y posteriormente aprobado por el Pleno del Congreso.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, señor presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Ratifico que, para la aprobación de esta norma, se va a requerir de una votación calificada no menor a la mitad más uno del número legal de congresistas, porque modifica la Ley Orgánica del Reniec.

Le doy la palabra a la congresista Venegas Mello, presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, para que haga la sustentación correspondiente del dictamen aprobado por dicho grupo de trabajo parlamentario.



**La señora VENEGAS MELLO (N-UPP).**— Gracias, señora Presidenta.

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso de la

República los proyectos de ley núms. 291/2006, por el que se propone una ley que ordena la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria; 520/2006, mediante el que se propone una ley que incorpora el artículo 59.º a la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), presentado por el grupo parlamentario Nacionalista Unión por el Perú; y 553/2006, mediante el que se propone una ley que dispone la caducidad de la certificación de la partida de nacimiento, matrimonio y defunción y la prohibición de tasas diferenciadas, presentado por la Célula Parlamentaria Aprista.

Consideramos que ésta es una ponencia de trascendental importancia, que solucionaría el problema de discriminación que hoy se produce con muchos niños y personas adultas, quienes tienen que seguir con el estigma del hijo no reconocido durante toda su vida.

El Código Civil peruano de 1984 mantiene clasificaciones —“hijos extramatrimoniales”— que atentan contra los principios de no discriminación y el interés superior del niño, al establecer desigualdades y discriminación, por las que muchos niños se ven limitados a contar con un nombre y una entidad que los identifique; y son, en cierta manera, “etiquetados” por la circunstancias que rodean su inscripción o el estado civil de sus padres.

Es cierto que en los casos en que el reconocimiento efectuado por el padre se realiza después de la inscripción del nacimiento del hijo, o cuando dicho reconocimiento se realiza a través de una resolución judicial que declara la filiación extramatrimonial, el niño o niña mantiene la partida de nacimiento original, a la que se ha incorporado las anotaciones respectivas, lo que evidencia su situación y denota las dificultades primigenias de su filiación.

Dicha situación es discriminatoria, por el resultado que ella produce, por cuanto, sin intención, crea diferencias entre los hijos nacidos en una relación matrimonial y los que nacieron fuera de ella.

Señora Presidenta, la Ley N.º 28720, Ley que modifica los artículos 20.º y 21.º del Código Civil, supera significativamente algunos contenidos del Código Civil, al establecer, sin hacer distinciones, que todos los hijos, sean producto de una relación matrimonial o extramatrimonial, tienen derecho a gozar de un nombre e identidad. Además, se coliga con el espíritu de la norma, por cuanto permite que todos los hijos, independientemente del estado civil de sus padres, ejerzan su derecho a filiación, así ésta no haya sido resuelta.

En este caso, el dictamen que hoy presenta la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social a la Representación Nacional trae consigo una ventaja adicional, la cual está referida a que la madre que desee, luego de la inscripción de su hijo, acudir a la instancia judicial para interponer un proceso judicial de filiación, una vez obtenida la sentencia judicial que la declara, no necesitará iniciar otro proceso con el fin de integrar el apellido del padre a la partida de nacimiento de su hijo; por cuanto desde el momento de la inscripción del nacimiento, el apellido del padre figura en el acta de inscripción del nacimiento.

Ello significa que la aprobación de esta proposición de ley representa un gran avance en lo que a los derechos de la infancia se refiere.

Con el afán de que exista un texto consensuado, solicito pasar a un cuarto intermedio para que, con el colega presidente de la Comisión de Justicia, Raúl Castro, podamos presentar a la Representación Nacional un solo texto que ayude a un mejor debate.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, señora congresista.

Concluidas la sustentaciones, vamos a dar por iniciado el debate. Hago la aclaración en el sentido de que éste versará sobre el texto que ha sustentado del presidente de la Comisión de Justicia, que es la primera informante y cuyo dictamen ha sido aprobado por unanimidad.

De acuerdo con lo prescrito en el Reglamento del Congreso, al haber sido aprobado por unanimidad el dictamen, las exposiciones serán breves: dos minutos, como máximo, por grupo parlamentario.

Por la Alianza Parlamentaria, hará uso de la palabra la congresista Rosario Sasieta.



**La señora SASIETA MORALES (AP).**— Señora Presidenta, señores miembros del Congreso de la República, hoy se debate un proyecto de ley que intenta eliminar el estigma y la discriminación que tienen los niños nacidos fuera del matrimonio y reconocidos por sentencia judicial, y aquellos niños que son reconocidos extemporáneamente.

Actualmente, los niños y niñas del Perú que son reconocidos por el juez llevan este sello, este estigma que los coloca por siempre como personas reconocidas por un juez. Esto atenta contra el derecho a la intimidad, baja la autoestima del menor y produce discriminación.

Nuestra propuesta de ley es sencilla, pues consiste simplemente en decirle al Perú y a los niños y niñas que todos somos iguales y en eliminar este sello perverso que no tiene ningún sentido, porque lo único que hace es afectar el derecho a la intimidad y producir siempre la discriminación.

Pido a la Representación Nacional aprobar por unanimidad el proyecto presentado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, señora congresista.

Puede hacer uso de la palabra el señor congresista Wilson Ugarte, por el Partido Aprista.



**El señor WILSON UGARTE (PAP).**— Presidenta, presenté un proyecto de ley que tiene el número 651 y aborda precisamente el tema de la inscripción de nacimientos en los registros civiles.

Este proyecto, que propone la ley que elimina cobros por inscripción de nacimientos en los registros civiles, tiene el mismo sustento y prácticamente comparte algunos elementos con el que se está debatiendo. No sé por qué mi proyecto no se ha añadido al análisis.

Nosotros partimos de la idea de que hay que profundizar en todo lo que se pueda para lograr un mayor número de inscripciones de recién nacidos, apartando todo tipo de escollo, sea económico o de trámite; además de eliminar tasas diferenciales y de dar un breve tiempo de validez a las copias certificadas de nacimiento de las municipalidades.

Hay una serie de elementos que se han incorporado a dicho trámite que lo único que hacen es poner trabas a lo que es un derecho: el derecho a la identidad.

Señora Presidenta, solicito formalmente la acumulación del proyecto de ley de mi autoría.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— La solicitud de acumulación del congresista Wilson es procedente.

Le ruego al señor presidente de la Comisión de Justicia que tome en cuenta el pedido de acumulación del Proyecto N.º 651.

Tiene la palabra la señora Cuculiza, por el Grupo Parlamentario Fujimorista.



**La señora CUCULIZA TORRE (GPF).**— Este proyecto es excelente. Lo único que nos queda es darle el apoyo necesario, para acabar con esta situación tan controvertida de las partidas de nacimiento de los niños que han sido reconocidos con posterioridad a la fecha de inscripción.

El Estado, como ente rector de las conductas de los ciudadanos, debe promover que cada miembro de nuestra sociedad no sea discriminado por ninguna razón. Muchas veces nos encontramos con casos en los cuales los padres, por diversas razones, no inscriben a sus hijos cuando éstos nacen y, ante una sentencia que declara su paternidad o voluntad de resarcir el daño, deciden hacer el reconocimiento.

Pero esta situación genera que el reconocimiento se inscriba al margen de la partida de nacimiento, lo cual produce algunas veces que el ser humano se sienta discriminado.

La propuesta es que, en estos casos, se expida una nueva partida de nacimiento que no haga alusión a un hecho totalmente privado o personal, que no tiene que ser de dominio público.

Considero que el presente texto sustitutorio debe ser aprobado por la Representación Nacional, ya que lo único que busca es proteger la identidad de las personas que han sido reconocidas con posterioridad a su inscripción.

Muchas gracias, Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Tiene la palabra el presidente de la Comisión de Justicia, para hacer alguna precisión.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Gracias, señora Presidenta.

En atención a la solicitud de la señora presidenta de la Comisión de la Mujer, vamos a redactar un texto consensuado con el que ha presentado su grupo de trabajo parlamentario. También estamos acumulando el Proyecto de Ley N.º 651, como acaba de pedirlo el señor Wilson, y los núms. 520 y 553, sobre la misma materia.

El texto consensuado estará redactado en breves minutos, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Señor congresista, no le entiendo bien. ¿Lo que usted está señalando es que no votemos el proyecto hasta que se presente el nuevo texto consensuado?

¿Puede usted leer el texto correspondiente y alcanzarlo al señor Relator?

**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Sí, cómo no, Presidenta. Lo estamos redactando en este momento.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Correcto. Entonces, vamos a esperar un instante para someterlo a votación. Mientras tanto, avanzamos con el tratamiento de otro tema.

**Previa sustentación del presidente de la Comisión de Trabajo, la Presidencia dispone, conforme a lo convenido por los voceros de los grupos parlamentarios, posponer el inicio del debate del texto sustitutorio,**

**contenido en el dictamen en mayoría de dicho órgano legislativo, por el cual se propone la Ley General del Trabajo**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— El siguiente proyecto es el que propone la Ley General del Trabajo.

Léase la sumilla del dictamen.

**El RELATOR da lectura:**

Dictamen de la Comisión de Trabajo, recaído en los proyectos de ley núms. 67, 128, 271, 378, 815, 831 y 837/2006-CR y 610/2006-PE, que proponen la Ley General del Trabajo. (\*)

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se va a iniciar la sustentación del texto sustitutorio, contenido en el dictamen de la Comisión de Trabajo, de los proyectos de ley núms. 67, 128, 271 y otros.

Tiene la palabra, hasta por 10 minutos, el señor congresista Aldo Estrada Choque, presidente de la Comisión dictaminadora. Ampliaremos el tiempo según la necesidad del expositor.



**—Asume la Presidencia la señora Luisa María Cuculiza Torre.**



**El señor ESTRADA CHOQUE (N-UPP).**— Señora Presidenta, señoras y señores congresistas, han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo los proyectos de ley núms. 67, 128, 271 y otros, que proponen la Ley General del Trabajo.

La Comisión de Trabajo ha elaborado el dictamen correspondiente, que contiene 21 artículos en su título preliminar, 410 artículos de contenido normativo y seis disposiciones complementarias.

Descripción del problema.

La realidad peruana nos muestra diferentes problemas ocasionados principalmente por la dispersión de las normas laborales en todos sus niveles, tanto legislativo como administrativo, judicial y reglamentario. Ello ocasiona que los trabajadores, empresarios y el propio Estado desconozcan sus derechos y sus obligaciones en materia laboral.

(\*) El texto del documento obra en los archivos del Congreso de la República.

De igual manera, en la administración de justicia se observa este problema cuando los magistrados, en situaciones de duda en materia normativa, constantemente aplican el principio de “primacía de la realidad”, debido a la dispersión de las normas y a que éstas no son de fácil acceso a los actores sociales involucrados.

Esta dispersión afecta las inversiones y la creación de nuevos puestos de trabajo, debido a que los inversionistas realizan previamente estudios sobre los factores que influyen en el proceso productivo, ya que requieren, como es natural, reglas claras y permanentes en el tiempo.

Finalmente, la Comisión estima necesario hacer algunos ajustes a la legislación, a efectos de lograr un equilibrio entre la protección de los derechos laborales y los derechos que les corresponden a las instituciones empresariales, en búsqueda del incremento de la producción y la productividad.

#### Antecedentes.

Intentos por tener una norma integral en materia laboral.

Desde que se inició la República, y esencialmente cuando comenzó a tomar forma el derecho de trabajo desprendiéndose de las normas de carácter especial en lo civil y en otras materias, siempre ha existido la intención de contar con una norma que centralice e integre la legislación dispersa en materia de trabajo.

Es importante mencionar los antecedentes relativos a unificar la legislación laboral a través de un código de trabajo o una ley general de trabajo.

Fueron notables las propuestas legislativas de los diputados del Congreso de 1903, Guillermo Olano y Teófilo Núñez, y sus iniciativas sobre la Ley de Trabajo y Contrato de Trabajo. En los años 1930 y 1932 el Congreso peruano designó sendas comisiones codificadoras en materia laboral. Asimismo, en 1934 el doctor Manuel Bustamante de la Fuente presentó un proyecto de Código de Trabajo. En 1989, el Ministerio de Trabajo publicó en el diario oficial *El Peruano* un anteproyecto de Ley General de Trabajo.

Entre las normas que se refieren a dicha materia, podemos mencionar la Ley N.º 24514, derogada, que en su tercera disposición transitoria estableció: “... mientras no se dicte el Código del Trabajo, los regímenes especiales de tra-

bajo seguirán rigiéndose por sus propias normas”.

Como se observa, los intentos de tener una norma integral no han sido pocos, porque desde los inicios del siglo xx se han hecho denodados esfuerzos en busca de un acuerdo que permita lograr el objetivo, pero sin los éxitos esperados. A la fecha estamos hablando de 14 intentos frustrados. Esto no es para llorar, señores congresistas, sino para meditar seriamente en cuanto a las razones y las causas de semejante situación.

#### Ley General de Trabajo y Derecho Comparado.

La gran mayoría de países han adoptado distintos instrumentos normativos de carácter general que integran las diferentes normas, tanto de carácter sustantivo —material— como adjetivo —instrumental— en materia laboral. Entre ellas podemos mencionar códigos de trabajo, códigos sustantivos, leyes generales de trabajo y leyes orgánicas de trabajo.

En la filmina (*Ver cuadro 1.*), se muestra a diferentes países de la región, entre ellos el Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay. En dicho cuadro se observa que solamente Argentina, Uruguay y Perú no cuentan con un sistema general e integrado de la normatividad laboral.

#### Código de Trabajo o Ley General del Trabajo.

Muchos estudiosos en materia laboral se han hecho esta interrogante: ¿o Código o Ley General? Los que están a favor de la primera opción manifiestan que el Código de Trabajo es mucho más permanente y, por lo tanto, garante de los derechos laborales. En tal sentido, no puede estar sujeto a modificaciones y criterios de carácter político.

Los que opinan a favor de la segunda opción defienden la tesis de que el derecho laboral no es estático, sino dinámico, por lo que siempre estará en continua evolución, adaptándose a los cambios sociales, económicos y tecnológicos; y que, en consecuencia, no se requiere una norma codificadora.

En el caso peruano, los legisladores se han decidido por una ley general del trabajo. Así tenemos, por ejemplo, la primera propuesta legislativa del congresista Luis Negreiros Criado, a la que se adhirieron numerosos legisladores. La intención de dicha propuesta, que ahora se encuentra actualizada, es establecer una norma general que unifique la legislación dispersa y que a la vez co-

PAÍSES	LEGIS. DISPERSA	CÓDIGO DEL TRABAJO	CÓDIGO SUSTANT. DEL TRABAJO	CONSOLIDADO DE LEYES DEL TRABAJO	LEY GENERAL DEL TRABAJO	LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO
PERÚ	SÍ					
ECUADOR		SÍ				
COLOMBIA			SÍ			
BOLIVIA					SÍ	
VENEZUELA						SÍ
BRASIL				SÍ		
CHILE		SÍ				
ARGENTINA	SÍ					
URUGUAY	SÍ					
PARAGUAY		SÍ				

Cuadro 1

rrija y perfeccione la normatividad existente para adaptarla a los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La posición que defendía la opción codificadora perdió este debate, ya que la Comisión de Trabajo del 2001-2002, en el dictamen respectivo, optó por la tesis de la Ley General, bajo el siguiente argumento: “Se ha optado por un anteproyecto de Ley General de Trabajo y no por un código, porque la primera representa algo más dinámico, más susceptible para su adecuación a los tiempos y por lo tanto, se podría afirmar, en forma concordante con el maestro Rafael Caldera, que si adoptáramos un código del trabajo, sería como si estuviéramos diciendo: ‘Hasta aquí llegamos’, mientras que si adoptamos una ley general de trabajo, es como si se dijera: ‘Hemos alcanzado estos objetivos, pero nos preparamos para conquistar otros’”.

Razones que justifican una ley general del trabajo.

La Comisión de Trabajo considera que una normativa de esta naturaleza es importante para el desarrollo del derecho positivo en materia del trabajo, por las siguientes razones:

a. La legislación peruana durante la década de los noventa ha sufrido modificaciones sustanciales en su forma y contenido, las que en muchos casos desensamblaron la normatividad que para algunos era excesivamente protectora, pero que para otros constituía la plasmación de los derechos mínimos que se deberían de respetar en materia laboral.

b. Es necesario dar una norma que reúna en un solo texto la legislación dispersa, pero que sea

previamente consensuada por los actores sociales, de manera tripartita; es decir, por los trabajadores, empresarios y el Estado.

c. Una legislación unificada en un solo texto legal permite un mayor conocimiento de la misma por parte de sus actores, por la ciudadanía en general; y permite su mejor interpretación y aplicación.

d. El Congreso de la República está facultado no sólo para realizar las modificaciones constitucionales en materia de trabajo, sino para aprobar una ley general de trabajo que se constituya en una herramienta fundamental que norme integralmente las relaciones laborales.

e. Y, finalmente, la propuesta de una ley general de trabajo forma parte de la décimo cuarta política de Estado del Acuerdo Nacional, que establece el acceso al empleo pleno, digno y productivo. “Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social, para permitir una vida digna. Nos comprometemos, además, a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible...”.

“Con este objetivo, el Estado [...] garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización

Internacional del Trabajo y con otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales...”.

El ítem legislativo del anteproyecto de la Ley General de Trabajo.

Brevemente, haré una referencia cronológica del camino que ha seguido esta importante iniciativa legislativa.

En el año 2001, el congresista Luis Negreiros Criado presenta una propuesta para la conformación de una comisión que elabore el anteproyecto de Ley General de Trabajo.

En noviembre del 2001, se crea una comisión de expertos para la elaboración de dicho anteproyecto, conformada por los distinguidos profesores universitarios Carlos Blancas, Víctor Ferro, Javier Neves, Mario Pasco, Alfredo Villavicencio y Adolfo Ciudad (*Ver cuadro 2.*). A todos ellos mi más profundo reconocimiento por el esfuerzo realizado en la elaboración del anteproyecto.

En julio del 2002, el texto elaborado por la comisión de expertos fue remitido al ministro de Trabajo y Promoción Social, a fin de que haga llegar sus comentarios, sugerencias y observaciones.

En marzo del 2004, el Consejo Nacional del Trabajo realizó el estudio y regresó el texto a la Comisión de Trabajo, habiendo consensuado el 60% del mismo.

En el 2005, la Comisión de Trabajo, bajo la presidencia de la congresista Dora Núñez, volvió a remitir el texto del anteproyecto al Consejo Na-

cional del Trabajo, a fin de dar oportunidad para consensuar un mayor número de artículos.

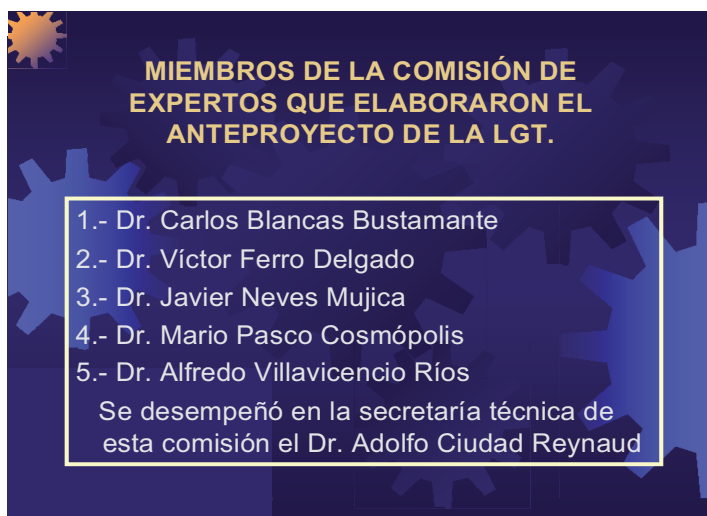
En el período 2005-2006, la Comisión de Trabajo, bajo la presidencia de la congresista Enith Chuquival, preparó un dictamen que no llegó a ser debatido en el Pleno.

En el 2006, durante mi presidencia, la Comisión de Trabajo actualizó el proyecto y lo remitió, por un plazo de 45 días, al Consejo Nacional del Trabajo, a solicitud de la ministra Pinilla, a fin de consensuar un mayor porcentaje de su texto. Finalmente, el proyecto fue devuelto a fines de octubre del año pasado a la Comisión de Trabajo con un texto consensuado al 85%.

La Comisión de Trabajo ha revisado artículo por artículo el proyecto, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) El texto consensuado en el Consejo Nacional del Trabajo.
- b) La posición de los sectores de trabajadores y empleadores, así como del Ministerio de Trabajo, respecto a los artículos no consensuados.
- c) El texto propuesto por la comisión de expertos.
- d) El informe técnico de la Organización Internacional del Trabajo.
- e) Diversas opiniones de especialistas en Derecho del Trabajo, miembros de la comisión consultiva.

Debemos precisar que los artículos consensuados en el Consejo Nacional del Trabajo alcanzan el



Cuadro 2

85% y que se han respetado estos consensos. Respecto a los artículos no consensuados, la Comisión analizó las posiciones de las partes, así como también la del Ministerio de Trabajo y realizó consultas a los profesionales especializados.

Audiencias públicas.

A fin de tomar conocimiento y recoger el sentir de los actores de la relación laboral y de especialistas en la materia, la Comisión de Trabajo realizó diferentes actividades, principalmente audiencias, en diversas ciudades del interior del país. En estas actividades participaron instituciones como la Confiep (Confederación Nacional de Instituciones Financieras Privadas), Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú), CUT (Central Unitaria de Trabajadores del Perú), CTP (Confederación de Trabajadores del Perú), Viceministerio de Trabajo, catedráticos de diferentes universidades, gobiernos regionales, gobiernos locales, direcciones regionales de Trabajo, colegios de abogados, colegios de ingenieros, etc.

Entre las audiencias públicas descentralizadas más importantes podemos mencionar las realizadas en Lima, en la sala Raúl Porras Barrenechea, del Congreso de la República, el miércoles 14 de febrero de 2007; en Arequipa, en el auditorio del Colegio de Abogados, el lunes 19 de febrero de 2007; y en Trujillo, en el auditorio del Colegio de Ingenieros, el lunes 26 de febrero de 2007. En tanto, se llevaron a cabo foros en Puno, en el auditorio de la Dirección Regional Agraria; y en Juliaca, en el Salón Consistorial del Palacio Municipal, el 30 de marzo de 2007. También se realizó el foro Agenda Legislativa, en el Congreso de la República; y el congreso académico sobre la materia, en el auditorio del Colegio de Abogados de Lima, que duró tres días, del 2 al 4 de mayo de 2007.

Debemos dejar constancia de que la Comisión de Trabajo tomó posición en muchos casos sobre la base de la propuesta de los gremios laborales y del Ministerio de Trabajo; y, en otros, de los gremios empresariales.

El papel del Consejo Nacional de Trabajo.

En el caso particular del Perú y de la elaboración de la Ley General de Trabajo, el diálogo social se ha dado principalmente a través del Consejo Nacional de Trabajo y Fomento del Empleo (CNT). Éste, conforme a su normatividad, es el órgano consultivo de carácter tripartito de la alta direc-

ción del Ministerio de Trabajo y Fomento del Empleo. Está integrado por el ministro, quien lo preside, y por los representantes de los trabajadores y los empleadores, incluidos en éstos a los representantes de la pequeña y microempresa y de las organizaciones sociales representativas vinculadas a los sectores del Ministerio. Su objeto es la discusión y concertación de políticas sobre materia laboral.

**La señora PRESIDENTA (Luisa María Cuculiza Torre).**— Congresista Estrada, ¿cuántos minutos va a necesitar usted para la sustentación?



**El señor ESTRADA CHOQUE (N-UPP).**— Señora Presidenta, 25 minutos. Disculpe usted, son 439 dispositivos los que contiene la propuesta.

Voy a referirme concretamente, entonces, a los dispositivos.

**La señora PRESIDENTA (Luisa María Cuculiza Torre).**— Gracias.

Se le conceden cinco minutos más, señor Estrada.

**El señor ESTRADA CHOQUE (N-UPP).**— En cinco minutos, va a ser imposible que sustente.

La propuesta legal de la Comisión de Trabajo contiene 21 artículos en el título preliminar, en los que se consideran los principios, fuentes y normas de carácter general que se aplican a las relaciones de trabajo.

La parte normativa del texto legal propuesto, que consta de 410 artículos, considera dos grandes secciones. La primera de ellas es la relativa a la relación individual de trabajo, que contiene cinco títulos: del contrato de trabajo, del desenvolvimiento de la relación individual de trabajo, de las remuneraciones y beneficios sociales, y, finalmente, de las condiciones generales de trabajo.

Respecto al derecho individual, es necesario destacar el esfuerzo tanto de empleadores como trabajadores para lograr consensos, especialmente en lo relativo a las modalidades formativas. En este tema hubo consenso al establecer las modalidades de aprendizaje, las prácticas profesionales, la capacitación laboral juvenil, la pasantía y la actualización para la reinserción laboral. Estos acuerdos benefician a los jóvenes y futuros profesionales.

También es importante resaltar los acuerdos tomados en el capítulo relativo a la prestación de servicios con intervención de terceros, especialmente en la regulación de las empresas de intermediación laboral y los contratistas y subcontratistas.

La segunda sección se refiere a las relaciones colectivas de trabajo y contiene tres títulos: sobre derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva y derecho de huelga. En esta parte ha habido consenso en casi la totalidad de los dispositivos. Todo esto ha sido logrado justamente en el Consejo Nacional de Trabajo.

La propuesta contiene, asimismo, seis disposiciones complementarias, entre las cuales se ha tenido en cuenta la *vacatio legis* de 120 días calendario para que los actores sociales y la ciudadanía en general conozcan previamente el texto de la ley antes de su vigencia efectiva. También hay una disposición relativa a la conversión del Registro Nacional de Empresas de Servicios Temporales y Complementarios a Registro Nacional de Empresas de Servicios con Intervención de Terceros. En la tercera disposición se detallan las normas de rango legal que se derogarían al entrar en vigencia la norma que se está proponiendo.

Principales modificaciones en el derecho individual y colectivo.

La Comisión, después de los estudios realizados sobre las propuestas del sector laboral, de los gremios empresariales y del Ministerio de Trabajo; y teniendo en cuenta las posiciones de consenso a las que se arribaron, así como las opiniones de las organizaciones internacionales —entre éstas la Organización Internacional del Tra-

bajo— y de los diferentes especialistas de su Comisión Consultiva, debatió y aprobó todos los artículos relativos a la relación individual y colectiva del trabajo, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

a) Grupo de empresas (artículos 6.º, 7.º y 8.º). Se crea la figura de “grupo de empresas” con responsabilidad solidaria laboral. Se establecen los elementos para determinar su existencia. En la legislación vigente, no existe esta figura. (*Ver cuadros 3 y 4.*)

Fundamento.

Muchos grupos económicos van rotando al trabajador entre sus empresas a fin de evitar el pago de beneficios o el ingreso a la estabilidad laboral. Por esta razón, basados en el principio de la primacía de la realidad, el principio protector y la función tuitiva del Estado, la Comisión de Trabajo ha visto por conveniente incluir esta figura, que no es nueva, pues ya viene siendo regulada de manera dispersa por el Ministerio de Economía y Finanzas, la Conasev (Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores) y otros organismos.

b) Reducción de plazo del contrato por inicio de actividad (artículos 19.º y 20.º). La futura norma sujeta la duración de dicho contrato a dos años desde el inicio de la actividad empresarial.

Fundamento.

La Comisión de Trabajo ha visto por conveniente mantener esta figura contractual, con la finalidad de no aumentar el riesgo al que se expone el inicio empresarial. No obstante, también precisa normas para evitar su desnaturalización.

## LGT – PRINCIPALES INNOVACIONES Y MODIFICACIONES

### Art. 6.º.— Grupo de empresas

*“Hay un grupo de empresas cuando varias empresas, jurídicamente independientes, constituyen o actúan como una unidad económica o productiva de carácter permanente y están sujetas a una dirección única de contenido general.*

*Cuando un trabajador ha prestado servicios en varias empresas que conforman un grupo, estas son solidariamente responsables por sus derechos.”*

Cuadro 3

## LGT – PRINCIPALES INNOVACIONES Y MODIFICACIONES

### Art. 7.º.— Grupo de empresas - elementos

*“Son elementos para determinar la existencia de un grupo de empresas el desarrollo en conjunto de actividades que evidencian su integración económica o productiva; la existencia de relación de dominio accionario de unas personas jurídicas sobre otras, cuando los accionistas con poder decisorio fueren comunes; o los órganos de dirección de las empresas estén conformados, en proporción significativa, por las mismas personas; entre otros.”*

Cuadro 4

c) Contratación y subcontratación de obras (artículos 77.º, 78.º y 79.º). La futura norma, en que se incluye esta figura en el artículo 77.º y en el 79.º, establece la responsabilidad solidaria de la empresa principal sobre las obligaciones laborales de los trabajadores de las empresas que prestan estos servicios. Se homologan los niveles salariales de los trabajadores de la empresa usuaria con los de la empresa subcontratista. (Ver cuadro 5.)

Fundamento.

La Comisión de Trabajo considera que han llegado numerosos reclamos de los trabajadores de empresas de tercerización que han visto burlados sus derechos y beneficios. Para evitar dichas situaciones, ha visto por conveniente hacer responsable solidario a la empresa usuaria.

d) Exigencia de causa justa para el despido (artículo 155.º). Se precisa que sólo puede despedirse a un trabajador cuando exista causa justificada establecida por la ley (artículo 155.º). Se excluye el despido *ad nutum*, es decir, sin causa. Se elimina el término despido arbitrario y se considera como despido nulo el despido sin expresión de causa y el despido fraudulento. (Ver cuadros 6 y 7.)

Fundamento.

Conforme a la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, la Comisión de Trabajo ha legislado considerando nulos los despidos que vulneran derechos fundamentales —como, por ejemplo, ser dirigente sindical, estar embarazada, los casos de discriminación—, el despido fraudulento —esto es, falseando pruebas— y el despido sin expresión de causa.

## LGT – PRINCIPALES INNOVACIONES Y MODIFICACIONES

### Artículos . 77.º - 79.º.— Subcontratación

*Es admisible la subcontratación de obras o servicios para ser prestados por empresas contratistas o subcontratistas, siempre que estas asuman las tareas contratadas por su cuenta y riesgo, cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales, sean responsables por los resultados de sus actividades, y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.*

*Constituyen elementos característicos de tales actividades, entre otros, la pluralidad de clientes, el equipamiento propio, la inversión de capital y la forma de retribución de la obra o servicio.*

*En ningún caso se admite la simple provisión de personal. En caso de incumplimiento resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 59.º.*

*La subcontratación de obras o servicios no podrá ser realizada en condiciones salariales inferiores a las existentes en la empresa usuaria.*

*La aplicación de este sistema de contratación o subcontratación no restringe el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores.*

Cuadro 5

**LGT – PRINCIPALES INNOVACIONES Y MODIFICACIONES**

**Art. 155.º.— Causa justa para despido**

*Sólo puede despedirse a un trabajador cuando exista causa justificada establecida por la ley.*

*La causa justificada debe estar relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o con las necesidades de funcionamiento de la empresa.*

Cuadro 6

**LGT – PRINCIPALES INNOVACIONES Y MODIFICACIONES**

**Art. 167.º.— Impugnación del despido injustificado**

Despido	Consecuencia
Nulo	Reposición
Incausado	Reposición
Fraudulento	Reposición
Injustificado	Reposición o Indemnización, según fallo del Juez

Cuadro 7

**La señora PRESIDENTA (Luisa María Cuculiza Torre).**— Congresista, lleva usted hablando 24 minutos.

¿Cuántos minutos más necesita para terminar su exposición?

Tendremos una deferencia muy especial con usted por tanto trabajo.



**El señor ESTRADA CHOQUE (N-UPP).**— Sin duda que hay muchos dispositivos que comentar. Sin embargo, voy a hacer una breve referencia a las objeciones que tienen que ser aclaradas.

En estas últimas semanas se han escuchado algunos comentarios sobre la Ley General del Trabajo, los cuales merecen ser aclarados.

¿Ley general o ley particular? Es ley general, no por alcance de la misma, sino porque contiene las reglas generales del Derecho Laboral que regulan todas las instituciones sobre esta materia. Se ha integrado en un solo texto la diversidad de normas que existían sobre esta materia.

¿Están considerados los microempresarios en la Ley General del Trabajo? No, los microempresarios tienen un régimen especial en el que otorgan a sus trabajadores sólo el 50% de sus beneficios laborales, gratificación, indemniza-

ciones por despido arbitrario, vacaciones; y, en todos los casos, no otorgan CTS (Compensación por Tiempo de Servicios). Además, la Ley N.º 28015 [Ley de Promoción y Formalización de Micro y Pequeña Empresa] está vigente hasta el año 2020.

¿Es una ley sobreprotectora la que se propone? No. La Comisión ha realizado algunos ajustes en lo referido al despido injustificado para adaptarla a los criterios del Tribunal Constitucional, pero estableciendo una fórmula equilibrada en virtud de la cual la decisión no corresponda al trabajador ni al empleador, sino al juez. Se ha aprobado el despido individual cuando la causa sea económica a favor del sector empresarial, figura que no está considerada en la legislación vigente.

Se ha aprobado, asimismo, que cuando no haya acuerdo entre el empleador y el trabajador sobre el nivel de la negociación, ésta debe realizarse a nivel empresarial. En conclusión, también se han tenido en cuenta las necesidades empresariales.

¿La ley establece la estabilidad laboral absoluta? No. Para muchos especialistas, la estabilidad absoluta se produce cuando el trabajador no puede ser despedido. Pero esto es completamente falso. El empleador puede despedir al trabajador en cualquier momento durante los períodos de prueba, por disminución de su capacidad productiva, por causas atribuidas a su conducta, por causas económicas, tanto en forma colectiva como en forma individual.

¿Es cierto que la Ley General de Trabajo blinda a los dirigentes sindicales al no ser considerados en las listas de ceses? No, la prelación de estos ceses está considerada. Y esto ha sido justamente consensuado por los mismos empresarios, los trabajadores y el Ministerio de Trabajo. Se dice claramente que los últimos en ser despedidos serán los dirigentes.

Se dice que existe incoherencia en el texto completo y si consideramos que éste tenga que ser revisado por un grupo de especialistas. Ningún documento es perfecto; todos son perfectibles. Respecto al texto de la Ley General del Trabajo, debo señalar que éste contiene una serie de artículos que fueron consensuados hace dos años. En la Comisión hemos trabajado bajo el principio de respeto a los consensos. No negamos que entre los 410 artículos puedan haber algunos que tienen que ser revisados.

Respecto al hecho de que el texto pueda pasar, por un tiempo reducido, a un grupo de especialistas para que lo revisen, es una decisión que

corresponde al Pleno. Si fuera revisado por dicho grupo, su recomendación pasa por insumos para el debate del Pleno.

Finalmente, quiero decirles que reconozco mi arbitrariedad al pretender extractar en pocas palabras lo que contiene tan importante legislación. El sólo querer hacer una síntesis del texto sería ir contra la erudición de quienes conocen mejor que yo su contenido.

Sólo me queda manifestar que ahora se inicia la tarea más importante en este caso: la reflexión acerca de esta normativa por parte de los señores congresistas y el gran reto para nosotros, los miembros de la Comisión, de perfeccionar el contenido de esta legislación, a través de los debates que deberán darse, sin duda, con la mayor comprensión, entendimiento y conocimiento de la realidad.

Agradezco de manera especial a la señora Presidenta del Congreso, doctora Mercedes Cabanillas, por la colaboración que nos ha prestado para la realización de las audiencias llevadas a cabo en distintas ciudades del país, con el propósito de que la sociedad civil tome conocimiento de tan importante proyecto; y —lo más trascendente— por la convocatoria que hizo la Agenda Legislativa acá, en este Congreso, para reunir empresarios, trabajadores y representantes del Ministerio de Trabajo, así como de las más importantes instituciones, como universidades, sociedades de industrias y otros gremios, a fin de analizar esta iniciativa legislativa.

Mi reconocimiento a los miembros de la Comisión de Trabajo, los congresistas Julio Herrera Pumayauli, Luis Negreiros Criado, Víctor Mayorga Miranda, Yonhy Lescano, Wilson Urtecho Medina, Oswaldo de la Cruz Vásquez y Cayo Galindo. Similar reconocimiento para la señora ministra de Trabajo y para el señor viceministro de dicho portafolio. Asimismo, mi reconocimiento especial para la Comisión Consultiva del Trabajo, conformada por juristas de la especialidad, bajo cuyas opiniones hemos trabajado este proyecto; y para la Organización Internacional del Trabajo, que nos prestó el mayor aporte; para los gremios empresariales y las centrales sindicales, por los esfuerzos realizados en la búsqueda de consensos; y para el personal del Servicio Parlamentario y de la Organización Parlamentaria asignado a esta Comisión.

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo que establece el literal b) del artículo 70.º del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo recomienda la aprobación del texto

sustitutorio que propone la Ley General del Trabajo, del cual acabo de dar cuenta en sus aspectos más importantes.

Muchísimas gracias, señora Presidenta.

—**Reasume la Presidencia la señora Mercedes Cabanillas Bustamante.**



**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, congresista Aldo Estrada.

De acuerdo con lo convenido, y después de haber sido repartidas las copias del dictamen, que tiene un número importante de páginas —143, más o menos—, vamos a posponer el inicio del debate sobre esta materia hasta la oportunidad en que se señale.

**Se aprueba por unanimidad, en primera votación y luego de haber sido consensuado con la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, el texto sustitutorio definitivo, contenido en el dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en virtud del cual se propone ordenar la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de la paternidad o maternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción; y, a continuación, se acuerda exonerar de segunda votación al proyecto**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Retomamos la intervención del presidente de la Comisión de Justicia para que precise cuáles son las propuestas que ha recogido en un nuevo texto consensuado por el que se plantea la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de la paternidad o maternidad se realiza con posterioridad a la fecha de inscripción.

El proyecto había quedado al voto, a la espera de la redacción de un texto definitivo con las propuestas que se formularon en la sala.

Tiene la palabra, congresista Castro.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

En efecto, ya tenemos el texto legal consensuado con la Comisión de la Mujer, el cual que ha sido alcanzado a la Mesa. Ha sido modificado su artículo

4.º, que queda redactado de la siguiente manera:

“Validez de extractos de partidas o actas de nacimiento.

De conformidad con la normativa vigente, una vez asentada la nueva partida o acta de nacimiento, en caso de reconocimiento voluntario o judicial de la paternidad o maternidad con posterioridad a la fecha de inscripción, el registrador o funcionario encargado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil expedirá únicamente el extracto de éstas.”

Ésa es la redacción definitiva y consensuada del artículo 4.º del dictamen propuesto por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, señor Castro.

Por tratarse de la modificación de una ley orgánica, la N.º 26497, se requiere para la aprobación de la ponencia el voto favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, es decir, de más de 60 parlamentarios.

Los señores congresistas, se servirán registrar su asistencia para votar.

—**Los señores congresistas registran su asistencia a través del sistema digital para verificar el quórum.**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se encuentran presentes en la sala 86 señores congresistas.

Al voto.

—**Los señores congresistas emiten su voto a través del sistema digital.**

—**Efectuada la consulta, se aprueba en primera votación, por 85 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, el texto de la ley que ordena la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad o maternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción.**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Ha sido aprobado por unanimidad.

—**El texto aprobado en primera votación es el siguiente:**

**“El Congreso de la República;****Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE ORDENA LA EXPEDICIÓN DE UNA NUEVA PARTIDA O ACTA DE NACIMIENTO CUANDO EL RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD O MATERNIDAD SE REALIZA CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE INSCRIPCIÓN**

**Artículo 1.º.— Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto proteger la intimidad de las personas reconocidas con posterioridad al acto de inscripción.

**Artículo 2.º.— Procedimiento de expedición de la nueva partida o acta de nacimiento**

En el caso de que se produzca el reconocimiento voluntario o judicial de paternidad o maternidad, con posterioridad a la fecha de inscripción, el registrador o funcionario encargado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o de las Oficinas Registrales autorizadas por este, de oficio y en un plazo no mayor de tres (3) días útiles siguientes de realizada la anotación de la declaración de paternidad o maternidad, asienta una nueva partida o acta de nacimiento. En ella sólo se consigna como dato, la referencia a la partida o acta expedida inicialmente o, en su caso, el Código Único de Identificación otorgado al momento de la inscripción.

**Artículo 3.º.— Expedición de copia certificada de la nueva partida o acta de nacimiento**

Una vez asentada la nueva partida o acta de nacimiento, el registrador o funcionario encargado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o de las Oficinas Registrales autorizadas por este, sólo expedirá, bajo responsabilidad, copia certificada de la nueva partida o acta de nacimiento, salvo mandato judicial en contrario.

Cuando corresponda a las actas históricas anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, sólo se expedirán copias certificadas de las mismas a los titulares, representante legal, autoridades judiciales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

**Artículo 4.º.— Validez de extractos de partidas o actas de nacimiento**

De conformidad con la normativa vigente, una vez asentada la nueva partida o acta de nacimiento, en caso de reconocimiento voluntario o judi-

cial de paternidad o maternidad con posterioridad a la fecha de inscripción, el registrador o funcionario encargado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o de las Oficinas Registrales autorizadas por este, expedirá, únicamente, el extracto de estas.

**Artículo 5.º.— Modificación del artículo 387.º del Código Civil**

Modifícase el artículo 387.º del Código Civil, en los términos siguientes:

‘Artículo 387.º.— Medios probatorios en filiación extramatrimonial

El reconocimiento y la sentencia declaratoria de la paternidad o la maternidad son los únicos medios de prueba de la filiación extramatrimonial.

Dicho reconocimiento o sentencia declaratoria de la paternidad o maternidad obliga a asentar una nueva partida o acta de nacimiento, de conformidad con el procedimiento de expedición de estas.’

**Artículo 6.º.— Modificación del artículo 56.º de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil**

Modifícase el artículo 56.º de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en los términos siguientes:

‘Artículo 56.º.— Pueden efectuarse rectificaciones o adiciones en las partidas de registro en virtud de resolución judicial, salvo disposición distinta de la ley. Mediante decreto supremo se establecerán los actos sujetos a procedimientos administrativos y aquellos sujetos a resolución judicial.

En cualquiera de los casos de reconocimiento voluntario o mandato judicial de declaración de paternidad o maternidad, el registrador o funcionario encargado del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil o de las Oficinas Registrales autorizadas por este, deberá asentar una nueva partida o acta de nacimiento.’

**Disposiciones Finales****Primera.— Cumplimiento de la ley**

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, las Oficinas Registrales autorizadas por este y las municipalidades adecuarán sus procedimientos a lo dispuesto en la presente Ley.

**Segunda.— Norma derogatoria**

Derógase cualquier disposición que se oponga a la presente Ley.

Comuníquese, etc.”

**“Primera votación del texto sustitutorio del Proyecto N.º 291 y otros****Señores congresistas que votaron a favor:**

Abugattás Majluf, Alegría Pastor, Andrade Carmona, Bedoya de Vivanco, Bruce Montes de Oca, Calderón Castro, Carpio Guerrero, Carrasco Távara, Castro Stagnaro, Cenzano Sierralta, Chacón De Vettori, Cuculiza Torre, De la Cruz Vásquez, Eguren Neuenschwander, Escudero Casquino, Espinoza Cruz, Espinoza Ramos, Espinoza Soto, Estrada Choque, Flores Torres, Florián Cedrón, Fujimori Fujimori, Fujimori Higuchi, Galindo Sandoval, Giampietri Rojas, Gonzales Posada Eyzaguirre, González Zúñiga, Guevara Trelles, Gutiérrez Cueva, Herrera Pumayauli, Hildebrandt Pérez Treviño, Huerta Díaz, Isla Rojas, Lazo Ríos de Hornung, León Romero, León Zapata, Lombardi Elías, Luizar Obregón, Macedo Sánchez, Mallqui Beas, Mayorga Miranda, Mulder Bedoya, Negreiros Criado, Obregón Peralta, Ordóñez Salazar, Otárola Peñaranda, Pastor Valdivieso, Peña Angulo, Peralta Cruz, Pérez del Solar Cuculiza, Perry Cruz, Raffo Arce, Ramos Prudencio, Rebaza Martell, Reggiardo Barreto, Reymundo Mercado, Robles López, Rodríguez Zavaleta, Ruiz Delgado, Ruiz Silva, Salazar Leguía, Saldaña Tovar, Sánchez Ortiz, Santos Carpio, Sasieta Morales, Serna Guzmán, Silva Díaz, Sumire de Conde, Supa Huamán, Torres Caro, Uribe Medina, Urquiza Maggia, Urtecho Medina, Valle Riestra González Olaechea, Vargas Fernández, Vásquez Rodríguez, Vega Antonio, Velásquez Quesquén, Venegas Mello, Vilca Achata, Waisman Rjavinsthi, Wilson Ugarte, Yamashiro Oré, Zeballos Gámez y Zumaeta Flores.”

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— El presidente de la Comisión informante está solicitando el uso de la palabra.

Señor Castro Stagnaro puede intervenir.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Gracias, señora Presidenta.

Solamente para agradecer, en nombre de los niños discriminados del Perú, a la Representación Nacional esta capacidad de entendimiento, esta capacidad

de querer hacer las cosas por el país y de saber ponernos de acuerdo. La historia juzgará el trabajo que hoy hemos realizado.

Pedimos, Presidenta, exoneración de la segunda votación del proyecto aprobado y también la dispensa del trámite de aprobación del acta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muy bien.

Con la misma asistencia, vamos a votar la exoneración de segunda votación del proyecto que acaba de ser aprobado, de acuerdo con lo solicitado por el congresista Raúl Castro Stagnaro.

Les informo que ha sido acumulado el Proyecto de Ley N.º 651, del congresista Wilson.

**—Los señores congresistas emiten su voto mediante el sistema digital.**

**—Efectuada la votación, se acuerda, por 79 votos a favor, uno en contra y ninguna abstención, exonerar de segunda votación el texto sustitutorio que propone la ley que ordena la expedición de una nueva partida de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad o maternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción.**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Ha sido acordada la exoneración.

Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Carpio Guerrero, Zumaeta Flores, Flores Torres, Chacón De Vettori, Raffo Arce y Gonzales Posada Eyzaguirre.

El señor Gonzales Posada ha rectificado el sentido original de su voto.

**“Votación de la exoneración de segunda votación del texto sustitutorio del Proyecto N.º 291 y otros****Señores congresistas que votaron a favor:**

Abugattás Majluf, Alegría Pastor, Andrade Carmona, Bedoya de Vivanco, Bruce Montes de Oca, Calderón Castro, Carrasco Távara, Castro Stagnaro, Cenzano Sierralta, Cuculiza Torre, De la Cruz Vásquez, Eguren Neuenschwander, Escudero Casquino, Espinoza Cruz, Espinoza Ramos, Espinoza Soto, Estrada Choque, Florián Cedrón, Fujimori Fujimori, Fujimori Higuchi, Galindo Sandoval, Giampietri Rojas, González Zúñiga, Guevara Trelles, Gutiérrez Cueva, Herrera Pumayauli, Hildebrandt Pérez Treviño, Huerta Díaz, Isla Rojas,

Lazo Ríos de Hornung, León Romero, León Zapata, Lombardi Elías, Luizar Obregón, Macedo Sánchez, Mallqui Beas, Mayorga Miranda, Mulder Bedoya, Negreiros Criado, Obregón Peralta, Ordóñez Salazar, Otárola Peñaranda, Pastor Valdivieso, Peña Angulo, Peralta Cruz, Pérez del Solar Cuculiza, Perry Cruz, Ramos Prudencio, Rebaza Martell, Reggiardo Barreto, Reymundo Mercado, Robles López, Rodríguez Zavaleta, Ruiz Delgado, Ruiz Silva, Salazar Leguía, Saldaña Tovar, Sánchez Ortiz, Santos Carpio, Sasieta Morales, Serna Guzmán, Silva Díaz, Sumire de Conde, Supa Huamán, Torres Caro, Uribe Medina, Urquiza Maggia, Urtecho Medina, Valle Riestra González Olaechea, Vargas Fernández, Vásquez Rodríguez, Vega Antonio, Velásquez Quesquén, Venegas Mello, Vilca Achata, Waisman Rjavinsthi, Wilson Ugarte, Yamashiro Oré y Zeballos Gámez.

**Señor congresista que votó en contra:** Gonzales Posada Eyzaguirre.”

**Previo debate, la Presidencia suspende hasta una próxima oportunidad el tratamiento del texto sustitutorio, contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, que propone la reforma de los títulos IV y VI de la Constitución Política, respecto a la restitución del sistema bicameral en el Congreso de la República**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— El siguiente tema es el texto sustitutorio que propone la ley de reforma de los títulos IV y VI de la Constitución Política, relacionados con la estructura del Estado y la reforma constitucional.

Señor Relator, dé lectura, por favor, a la sumilla del dictamen correspondiente:

**El RELATOR da lectura:**

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de ley núms. 094, 589, 784 y 1064/2006-CR, en virtud del cual se propone la ley de reforma de los títulos IV y VI de la Constitución Política del Perú, respecto de la restitución del sistema bicameral en el Congreso de la República. (\*)

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se va a iniciar la sustentación del texto sustitutorio, contenido en el dictamen en mayoría, de la Comisión de Constitución y Reglamento de los proyectos de 094, 589, 784 y 1064.

Tiene la palabra el congresista Pastor Valdivieso, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.



**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— Muchas gracias, Presidenta.

Viene al Pleno del Congreso el dictamen, aprobado por la Comisión de Constitución, que propone la reforma constitucional con el propósito de restituir la bicameralidad en la organización parlamentaria.

Como todos sabemos, el Parlamento tiene que cumplir las siguientes funciones: legislativa, de control político y representativa. En el transcurso de la presente exposición, espero demostrar que el sistema bicameral, antes que el unicameral, permite cumplir mejor estas funciones. Cuando el unicameralismo contemporáneo era todavía una propuesta teórica, estábamos bajo el influjo de lo que Rostow llamó “la ignorancia del porvenir”. Hoy, sin embargo, ya sabemos cómo funciona.

La estructura del Parlamento en las constituciones peruanas ha sido la siguiente (*Ver cuadro 8.*): en 1823 unicameral, en 1826 tricameral, en 1828 bicameral, en 1834 bicameral; en 1839, 1856 y 1860 bicameral, en 1867 unicameral; en 1920, 1933 y 1979 bicameral; y en la actualidad, con la Constitución de 1993, unicameral. Se puede apreciar que la Constitución histórica de nuestro país consagra la bicameralidad. Las excepciones son las constituciones de 1823, 1826, 1867 y 1993.

El diseño del Congreso unicameral de 1823 coincidió con la etapa formativa de nuestro Estado, generando inestabilidad política y el primer golpe de Estado en el Perú, con el levantamiento de Balconcillo.

La Constitución vitalicia de 1826 consagró un Parlamento de tres cámaras: tribunales, senadores y censores. Su vigencia fue efímera, pues duró siete semanas.

La Constitución de 1867, que se instauró bajo el gobierno dictatorial de Mariano Ignacio Prado, fracasó y tuvo una vigencia de cinco meses.

Si bien predominan en el mundo los parlamentos unicamerales, ellos se concentran principalmente en los continentes asiático y africano, ambos con alta inestabilidad política e institucional. La bicameralidad es hegemónica en países con democracias desarrolladas y estables. (*Ver cuadro 9.*)

(\*) El texto del documento obra en los archivos del Congreso de la República.

**EL PARLAMENTO EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ**

CONSTITUCIÓN (AÑO)	ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO
1823	UNICAMERAL
1826	TRICAMERAL
1828	BICAMERAL
1834	BICAMERAL
1839	BICAMERAL
1856	BICAMERAL
1860	BICAMERAL
1867	UNICAMERAL
1920	BICAMERAL
1933	BICAMERAL
1979	BICAMERAL
1993	UNICAMERAL

- La Constitución histórica de nuestro país consagra la bicameralidad.
- El diseño del Congreso unicameral de 1823 coincidió con la etapa formativa de nuestro Estado, generando inestabilidad política y el primer golpe de Estado en el Perú. (Balconcillo).
- La Constitución vitalicia de 1926 consagró un Parlamento de tres cámaras: tribunos, senadores y censores. Su vigencia fue efímera: duró siete semanas.
- La Constitución de 1867 se instauró bajo el gobierno dictatorial de Mariano Ignacio Prado. Fracasó y tuvo una vigencia de cinco meses.

Cuadro 8

**BICAMERALISMO Y UNICAMERALISMO EN EL MUNDO**

CONTINENTE
<b>AMÉRICA</b> Bicameralidad: 20 países Unicameralidad: 16 países
<b>EUROPA</b> Bicameralidad: 23 países Unicameralidad: 18 países
<b>ASIA</b> Bicameralidad: 11 países Unicameralidad: 35 países
<b>ÁFRICA</b> Bicameralidad: 15 países Unicameralidad: 38 países

- Si bien predomina en el mundo los parlamentos unicamerales, ellos se concentran principalmente en los continentes asiático y africano, ambos con alta inestabilidad política e institucional.
- La bicameralidad es hegemónica en países con democracias desarrolladas y estables.
- En Europa, el predominio de parlamentos bicamerales, coincide con sistemas de gobierno parlamentarios y semipresidenciales.
- En América, con predominio de sistemas de gobierno presidenciales y diversas formas de Estado (unitario o federal), el bicameralismo se ha consolidado como la estructura parlamentaria más adecuada a nuestra realidad poblacional, electoral y territorial.

Cuadro 9

En Europa el predominio de parlamentos bicamerales coincide con sistemas de gobierno parlamentarios y semipresidenciales. En América, con predominio de sistemas de gobierno presidenciales y diversas formas de Estado — unitario, federal—, el bicameralismo se ha consolidado como la estructura parlamentaria más adecuada a nuestra realidad poblacional, electoral y territorial.

Con respecto a los continentes, en el cuadro que se está mostrando se puede apreciar la predominancia de los sistemas en cada una de las partes del mundo.

El unicameralismo vigente en el Perú tiene, entre otras, las siguientes limitaciones, hablando de la Constitución de 1993 y su aplicación:

Puede legislar más, pero como menor calidad y menor seguridad jurídica que con la existencia de un Senado.

Fiscaliza y controla menos que una doble cámara, que sí permite el control intraórganos.

Con 120 congresistas es imposible representar adecuadamente la diversidad poblacional, territorial, cultural y política de la voluntad popular.

En tanto, el bicameralismo, con las funciones diferenciadas que estamos proponiendo, tendría ventajas, como las que mencionaré a continuación:

La moderación política, al erradicar la posibilidad del predominio de la Cámara Única, estableciendo además el contrapeso respecto a los intereses sociales.

Mejor representatividad, debido a que permite una mayor representación de todos los sectores sociales en ambas cámaras.

Mayor ponderación, en tanto que la expedición de las leyes importantes no se resuelve por impulsos coyunturales, emotivos y pasajeros, sino por un doble examen.

Si bien es cierto debemos admitir que un país puede optar por un sistema bicameral o unicameral, los problemas reales se plantean cuando la estructura relativa a la representación no está completamente adecuada a la realidad territorial, poblacional y electoral del país; vale decir, cuando los ciudadanos se encuentran subrepresentados.

En tal sentido, quisiera comenzar por referirme a los aspectos orgánicos de las propuestas legislativas recaídas en el presente dictamen y, dentro de ellas, las relativas a la fijación del número de representantes congresales.

Pero antes quiero citar al recordado investigador Pedro Planas, a efecto de hacer un breve itinerario histórico sobre el unicameralismo y el bicameralismo, tratado por él en una importante investigación titulada *Parlamento y gobernabilidad democrática en América latina*, obra publicada en tres tomos por el Fondo Editorial del Congreso de la República.

Al respecto, nos recuerda Planas que la disyuntiva entre unicameralismo y bicameralismo es un asunto esencialmente empírico. Sin embargo, desde un aspecto doctrinal la crítica al bicameralismo ha recorrido muchas distancias, amparándose en varios mitos, por no decir inexactitudes.

En primer lugar, no es cierto que la única razón para el bicameralismo radique, a falta de una nobleza como la británica, en la estructura federal del Estado. Si en el auxilio de esta tesis se acude a la estructura bicameral estadounidense, primera organización federal, bastará recordar sencillamente que las colonias norteamericanas antes de integrarse en la Unión tenían asambleas legislativas bicamerales, organizadas bajo el modelo de la asamblea bicameral de Massachusetts. Y nada de ello ha cambiado. Hoy, los 50 estados, a excepción de Nebraska, conservan su estructura bicameral, que incluso suele repetir las denominaciones del nivel federal: Cámara de Representantes y Senado.

Y si apelamos a la historia inicial de los Estados Unidos, podríamos recordar que en ella se aplicó y fracasó el régimen unicameral. Estuvo en su primera Constitución, cuando las ex colonias intentaron organizar en torno a su Congreso Con-

tinental la representación de delegados de la Confederación. Así lo preveían los artículos de la Confederación y Unión Perpetua de 1776 y 1789. Más bien, podría decirse que la estructura bicameral del Congreso estadounidense nació de esta fallida experiencia a favor de la unicameralidad.

Algo similar, nos recuerda Planas, aconteció en Francia. En efecto, tras dos fallidas experiencias unicamerales la Constitución de 1795, plasmada aún bajo el cántico de la igualdad civil, estrenó Parlamento bicameral, no por razones aristocráticas, sino por una comprensible reacción a la dictadura de la asamblea que rigió, con terror incluido, bajo el Parlamento unicameral de 1793, que inició el régimen de la Convención.

Y para los partidarios de la unicameralidad en el Perú, que sostienen como una de sus principales virtudes la “juventud” institucional de aquella, debo recordarles que la década del treinta, del pasado siglo xx, el destacado intelectual Víctor Andrés Belaúnde subrayó que la Cámara Única no es una institución nueva ni en el Perú ni en el continente ni en el mundo. En efecto, señala Belaúnde en su libro *El debate constitucional*: “La Cámara única es una institución viejísima. En el momento inicial de democracia, se creyó necesario ir a la Cámara única. Tal es el caso de la Convención francesa —que acá hemos citado—. Las constituciones que se hicieron en Hispanoamérica hasta el año 1814 establecieron la Cámara única, y todas desaparecieron [...]. Su recuerdo fue infausto para el Perú. El año 22 ensayamos la Cámara única [...] Entre nosotros al iniciarse la vida republicana, sucedió lo que todos los realistas habían previsto: que el Poder Legislativo tendió a absorber al Poder Ejecutivo y a convertir el Poder Ejecutivo en una simple comisión del Congreso”.

Belaúnde agrega, en ese mismo párrafo, que la Asamblea Constituyente de 1822, al dar este paso ultraradical y ultraparlamentario, produjo como resultado la constitución de un Poder Ejecutivo débil, responsable del fracaso de la campaña del intermedio y luego de la reacción militarista de Balconcillo, el primer golpe de Estado en el Perú. “Nuestro primer ensayo de la Cámara única fue, pues, desgraciado”.

Retomemos ahora los aspectos orgánicos que se proponen en el dictamen.

El artículo 90.º de la Constitución propuesto en el texto sustitutorio establece que el Congreso se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara

de Diputados. El primero se conforma con 50 senadores y la Cámara de Diputados con 120 representantes. Esta fijación de un número determinado de parlamentarios nos lleva a formular la siguiente interrogante: ¿cuántos parlamentarios necesitamos? La Constitución de 1993 instauró un Congreso unicameral de apenas 120 parlamentarios, reduciendo drásticamente el número de congresistas en comparación con los 138 representantes del Parlamento de 1919, los 141 de los congresos de 1924 y 1929, los 182 de 1939, los 189 de 1945, los 196 de 1950, los 237 de 1956, los 184 de 1963 y los 240 de 1980.

Cabe señalar que existen diversos criterios para determinar el número adecuado de parlamentarios. Sin embargo, no siempre pueden combinarse armónicamente en un sistema electoral.

Lo que sí queda claro y resulta fundamental es evitar la subrepresentación política que prive de voceros a importantes sectores sociales de todo el país. Por eso es importante preguntarnos cuántos parlamentarios y cámaras son necesarios en el Perú.

La Constitución de 1993 decidió introducir un Parlamento pequeño de Cámara Única, sin mucha burocracia, más barato, a efectos de convertirlo en más eficiente. (*Ver cuadro 10.*) La realidad del Perú y del mundo demuestra que fue una decisión equivocada.

Al respecto, la tendencia histórica y el análisis comparado efectuado por Mario Pasco Dalla Porta, nos revela lo siguiente: “Si se observa la evolución histórica de nuestros parlamentos nacionales, es notoria una tendencia numérica creciente

(vinculada probablemente con el incremento poblacional del país), que alcanza su mayor nivel luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1979”.

“Ahora bien, los criterios de representación empleados en los distintos congresos de nuestra vida republicana han sido diversos. Un recuento de los mismos muestra que ha sido recurrente la representación territorial (por circunscripción múltiple, sea por departamentos o provincias), criterio ha dado paso complementario a la ponderación poblacional (según el número de habitantes de la circunscripción) y, en épocas más recientes, a criterios de equilibrio pluripartidario como el método de D’Hondt o cifra repartidora”.

Respecto a los parlamentos bicamerales contemporáneos de mayor tamaño, Pasco proporciona la siguiente información sobre el número de miembros que tiene cada una de las cámaras: Alemania, con 672 miembros en su Cámara Baja; el Reino Unido, con 659; Italia, con 630; Japón, con 512; Brasil, con 503; México, con 500.

“Allí se observa que en la mayoría de casos (excepto el Parlamento del Reino Unido), el número de miembros de la Cámara de Diputados supera al de la Cámara de Senadores, con una proporción de entre dos a tres veces (en Australia, por ejemplo, se establece taxativamente que la Cámara Baja debe doblar en número a la Alta). Otro dato importante es que hay senados con bastante cuantía numérica, sobre todo si se los compara con la propuesta desestimada por el Congreso peruano —en el año 2005—, aunque es necesario cotejar el volumen poblacional con el

#### COMENTARIOS A LAS CONSIDERACIONES UTILIZADAS PARA LA INSTAURACIÓN DEL SISTEMA UNICAMERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

N.º	AÑO	MONTO ASIGNADO AL CONGRESO (S/.)	MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO NACIONAL (S/.)
1	1992	123 436 000	6 107 494 288
2	1993	45 386 699	17 033 075 716
3	1994	67 959 277	24 710 292 003
4	1995	98 708 380	29 222 770 000
5	1996	198 242 000	30 866 234 000
6	1997	174 724 107	24 766 358 831
7	1998	214 010 933	29 523 775 426
8	1999	246 974 714	31 947 306 720
9	2000	282 386 801	34 045 803 045
10	2001	298 823 975	35 711 747 654
11	2002	330 190 624	35 771 987 911
12	2003	351 500 000	44 516 006 305
13	2004	325 134 000	44 115 387 252
14	2005	294 632 872	49 117 162 380
15	2006	318 970 713	50 862 269 691
16	2007	295 673 726	61 628 986 662

#### EXCESIVO COSTO:

- No es verdad que un Congreso bicameral tenga un costo mayor a uno Unicameral.
- En 1992 el Congreso bicameral costaba 123 millones de soles, ya en el año 96 el Congreso costaba 158 millones, y en el 2004 el presupuesto superaba los 325 millones de soles.
- Implementar un Congreso bicameral no implica generar mayor gasto si se hace con criterio de eficiencia y austeridad.

Cuadro 10

número de representantes y estimar un ratio de representación por habitante, tal como se efectúa en el cuadro adjunto para parlamentos de tamaño medio”.

En el cuadro que se proyecta (*Ver cuadro 11.*) verán ustedes el ratio que utilizan los parlamentos. Solamente para mencionar algunos casos, diremos que Chile, con 15 millones de habitantes, tiene una Cámara Baja de 120 parlamentarios —es decir, un representante por cada 125 mil habitantes—; Uruguay, 99 diputados, lo que equivale a un representante en la Cámara Baja por cada 33 mil habitantes. Y si queremos remitirnos a Irlanda, por ejemplo, encontraremos que cada uno de sus 166 diputados representa a 24 mil habitantes. En este grupo, según Pasco, el ratio medio bordea los 56 mil habitantes por cada representante de la Cámara Popular.

Respecto a los congresos unicamerales medianos, se ha hecho un cálculo similar (*Ver cuadro 12.*). La investigación de Pedro Planas revela, en cuanto a la cantidad de representantes y el ratio de otros países unicamerales, lo siguiente:

En Ecuador, cada uno de los 121 representantes representa a 96 mil pobladores. En el Perú, en cambio, cada uno de los 120 parlamentarios representa, en promedio, a 208 mil habitantes.

Los cuadros expuestos anteriormente demuestran que el Perú tiene una fuerte subrepresentación parlamentaria, no obstante su mayor tamaño poblacional, como lo demuestra la investigación de Pedro Planas.

En efecto, si descontamos el nivel de representación peruano, los parlamentos unicamerales se-

ñalados en el último cuadro tienen una media de 52 mil habitantes por representante en el Congreso; es decir, la cuarta parte del ratio en nuestro país.

Incluso, la fijación de 120 parlamentarios que establece la Constitución vigente, como señala Bernal Ballesteros, “surgió de una transacción política sin ningún fundamento serio de respaldo”. El número de representantes, señala este connotado jurista, debe estar directamente vinculado con el censo electoral y con el grado de representación efectiva que el electorado debe de tener en el Parlamento.

En algunas constituciones modernas se establece actualmente un número de representantes por cada cierta cantidad de habitantes, y no un número fijo de representantes. De manera tal que, en la medida en que la población se incrementa, se incrementa también el número de sus representantes.

Se considera pertinente reseñar, de manera tal vez recurrente, algunos aspectos de la propuesta para restablecer la bicameralidad.

Se está proponiendo un bicameralismo que no ha existido antes en el Perú. Los temas nacionales son los que tienen que ser vistos en el Senado, aunque no sea en el momento mismo de dar la ley: el Plan Nacional de Desarrollo, la política exterior, la política de defensa nacional, etc. Esto no significa que se vean en una sola sesión.

Por eso, señora Presidenta, es importante subrayar el por qué del establecimiento del Senado. Un Senado pequeño, elegido en distrito electoral único, con representación proporcional, tendrá

Parlamentos bicamerales. Cámara Baja de tipo mediano.			
Relación entre el tamaño de la representación y el tamaño de la población			
País	Población	Cámara baja	Prop. Represent.
Segunda Cámara (Holanda)	16 millones	150 Diputados	1 dip. * 106 666 hbs.
Cámara de Diputados (Chile)	15 millones	120 Diputados	1 dip. * 125 000 hbs.
República Checa	11 millones	200 Diputados	1 dip. * 55 000 hbs.
Cámara de Rptes. (Bélgica)	10 millones	212 Diputados	1 dip. * 47 169 hbs.
Consejo Nacional (Austria)	8 millones	183 Diputados	1 dip. * 43 715 hbs.
Cámara de Diputados (Bolivia)	8 millones	130 Diputados	1 dip. * 61 538 hbs.
Consejo Nacional ( Suiza)	7 millones	200 Diputados	1 dip. * 35 000 hbs.
Cámara de Diputados (Croacia)	5 millones	160 Miembros	1 dip. * 28 125 hbs.
Cámara de Rptes. (Irlanda)	4 millones	166 Diputados	1 dip. * 24 096 hbs.
Cámara de Rptes. (Uruguay)	3.3 millones	99 Diputados	1 dip. * 33 333 hbs.

Cuadro 11

Congresos unicamerales medianos.					
Representación, densidad y territorio					
Diput.	País	Territorio	Población	densidad	Nivel de Repres.
240 dip.	Bulgaria	110 912 Km2	8, 7 mill.	78,4 hb/ Km2	36 250 hbs/dip.
235 dip.	Portugal	92 389 Km2	9, 8 mill.	106,0 hb/ Km2	41 702 hbs/dip.
200 dip.	Finlandia	338 145 Km2	5, 1 mill.	15,0 hb/ Km2	25 500 hbs/dip.
165 dip.	Noruega	385 878 Km2	4, 4 mill.	11,4 hb/ Km2	26 667 hbs/dip.
179 dip.	Dinamarca	43 092 Km2	5, 2 mill.	120,6 hb/ Km2	29 050 hbs/dip.
128 dip.	Honduras	112 088 Km2	5, 8 mill.	51,7 hb/ Km2	45 312 hbs/dip.
121 dip.	Ecuador	275 830 Km2	11, 7 mill.	42,4 hb/ Km2	96 694 hbs/dip.
120 dip.	Israel	21 946 Km2	5, 8 mill.	264,2 hb/ Km2	48 334 hbs/dip.
120 dip.	Camboya	181 035 Km2	10, 5 mill.	57,9 hb/ Km2	87 500 hbs/dip.
120 dip.	Perú	1285 215 Km2	25, 0 mill.	19,45 hb/ Km2	208 333 hbs/dip.
116 dip.	Guatemala	108 889 Km2	10, 9 mill.	100,1 hb/ Km2	93 965 hbs/dip.
99 dip.	N. Zelanda	269 057 Km2	3, 6 mill.	13,3 hb/ Km2	36 363 hbs/dip.
92 dip.	Nicaragua	130 700 Km2	4, 6 mill.	35,1 hb/ Km2	50 000 hbs/dip.
84 dip.	El Salvador	21 040 Km2	5, 9 mill.	280,4 hb/ Km2	70 238 hbs/dip.
72 dip.	Panamá	75 517 Km2	2, 7 mill.	35,7 hb/ Km2	37 500 hbs/dip.
57 dip.	Costa Rica	51 000 Km2	3, 5 mill.	68,6 hb/ Km2	61 403 hbs/dip.

Cuadro 12

como una de sus funciones específicas debatir, evaluar y reflexionar sin límite de tiempos, por ejemplo, acerca de la política exterior, hoy en día una de las variables fundamentales de las decisiones políticas de cualquier Estado; o convertirse en un espacio de discusión para la vinculación entre el mediano plazo y la elaboración de los grandes proyectos nacionales relativos a la energía, los servicios de saneamiento, infraestructura, etc.

Un Senado con la característica acotada puede fortalecer a los partidos políticos, proporcionando espacios para una discusión desvinculada de los intereses localistas. Un senado constituido de esa manera puede funcionar, asimismo, como una adecuada cámara revisora e instancia ideal para determinados asuntos que requieren especializarse en el consenso, verbigracia: los nombramientos de autoridades y representantes del Estado.

La propuesta, por lo tanto, es de un sistema bicameral imperfecto, en el que cada una de las dos cámaras tiene funciones distintas, pero que se complementan. Todos los parlamentarios tendrán iniciativa legislativa, diputados o senadores; pero todos los proyectos empezarán su discusión en la Cámara de Diputados y llegarán al Senado para su revisión y para su reflexión. Es este último el que tendrá la obligación de revisar algunas normas. También podrá revisar otro tipo de normas; pero, para eso, tendrá un plazo. Una vez vencido ese plazo, se dará por aprobada la norma, con el texto que fue aprobado en la Cámara de Diputados.

Pero el Senado podrá observar. Y esas observaciones tendrán que ser ratificadas por la Cá-

mara de Diputados, luego de pasar por una cámara de conciliación. Si en la Cámara de Diputados se obtiene una mayoría calificada, recién se podrá insistir en el proyecto que, votado en Diputados con mayoría calificada, se convertirá en la ley que será remitida al Poder Ejecutivo.

Es un modelo que va a permitir que el Congreso no se entrampe, es un modelo que va a permitir un mayor nivel de reflexión, es un modelo que nos va a ayudar a mejorar la representación y terminar con ese divorcio que se ha acentuado en los últimos tiempos entre el Parlamento peruano y sus representados, justamente como resultado de la poca representatividad producto del número tan pequeño de representantes que tiene nuestro Parlamento.

En la Comisión de Constitución hemos trabajado en esto, lo hemos discutido durante largo tiempo, desde el Congreso anterior, y hemos recabado las opiniones de todos los especialistas y expertos del país, quienes se han pronunciado a favor de este dictamen.

Por eso hemos traído el texto al Congreso, para pedirle a la Representación Nacional que, después de debatirlo y dilucidar hasta el último aspecto de lo que en él proponemos, sea aprobado y aplicado a partir del siguiente período presidencial.

Gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, congresista Pastor.

La Mesa solicita a las bancadas que nos alcancen el nombre de los voceros que van a hacer uso de la palabra.

En el caso del Partido Aprista, se ha encargado esa tarea al señor Javier Valle Riestra, quien dispondrá de 20 minutos.



**El señor VALLE RIESTRA GONZÁLEZ OLAECHEA (PAP).**—Compañera Presidenta, he recibido, como ha señalado usted, la distinción de la Célula Parlamentaria Aprista de sostener el punto de vista partidario sobre el tema del bicameralismo.

En esta exposición, lógicamente, algunos conceptos son estrictamente personales, y no de la Célula, pero forman parte de la dialéctica de la exposición.

Tengo la preocupación, que usted como veterana revolucionaria también tiene —la veteranía no es ningún defecto, sino yo estaría lleno de defectos—, porque se cree la figura concreta que permita desoligarquizar la idea de los parlamentos, para crear un Parlamento que sea expresión de los trabajadores manuales e intelectuales.

Ésta es una Cámara en la que hay personas muy brillantes y muy valiosas; pero es un Parlamento pequeño burgués, es un Parlamento de la clase media. No están acá numerosos representados los trabajadores, no hay alguien que venga con las manos encallecidas por el trabajo a sostener tesis en esta sala.

Por ello, tenemos que “reinventar” el Congreso y una nueva ingeniería constitucional, manteniendo los perfiles históricos que ha tenido el Perú en materia de bicameralismo, ya que éste ha sido lo consuetudinario en nuestra República.

Cuando yo aluda al unicameralismo no quiero que nuestros compañeros del fujimorismo se sientan atacados. El otro día alguien se rasgó las vestiduras porque sostuve que el unicameralismo era una expresión frankesteiniana. Estimo mucho a la gente de esa bancada. Santiago Fujimori, a quien acabo de conocer, me parece un hombre excelente. A Keiko no la he tratado; pero me parece una señora muy extraordinaria. No está presente la señora Chacón, de cuyo padre he sido abogado. A Martha Hildebrandt no la puedo mencionar, porque ya no forma parte de las filas de ningún movimiento. Ella trasciende las fronteras de cualquier movimiento.

Entonces, lo que diga no se tome como un acto de agresión contra los miembros de esa bancada, que es una bancada ultradisciplinada. ¿Por qué digo que el unicameralismo ha sido una experiencia frankesteiniana? Porque el unicameralismo en el Perú tiene una historia siniestra, a la que ya aludió Aurelio Pastor.

Cuando se fundó la Independencia, se constituyó un parlamento unicameral y se puso un triunvirato. Tres no se unen para tiranizar. La imagen de uno solo me trae el recuerdo del rey. Pero ese unicameralismo se encontró con una realidad, mencionada por Pastor: la sublevación de Balconcillo, en la que Riva Agüero se proclamó Mariscal y Presidente de la República. Ese unicameralismo fue, por lo tanto, un mal precedente y un mal ejemplo, porque suspendió las funciones del Congreso en aras de los atributos y facultades que se le daba al Libertador.

La segunda experiencia unicameral fue la de la Convención de 1855-1856. Pero fue una Convención Constituyente, que dio una Carta liberal, lo que motivo que Castilla mandara a Arguedas a dispersar a los constituyentes.

La tercera experiencia, la de 1867, fue efímera, ya que apenas duró unos cuantos meses.

Después, hemos tenido la experiencia de 1931-1932. Los apristas que estaban acá en febrero de 1932 eran 22. Ellos fueron echados a ballonetazos por unos sargentones encabezados por el prefecto Chávez Cabello, luego de haber mutilado a la representación aprista por Cajamarca.

Y hoy la experiencia unicameral que tenemos es una experiencia en la que se ha establecido, como se ha señalado siempre, una especie de terror. Este unicameralismo ha traído una serie de persecuciones y ha vivido simplemente para el acoso y la acusación de infinitos ciudadanos. El unicameralismo del señor Fujimori tuvo el grave error de poner a los magistrados del Tribunal Constitucional. El Parlamento anterior también ha cometido una serie de infracciones.

Pero ¿qué habría pasado si hubiera existido doble cámara? Ésta es una pregunta que les dirijo a los representantes de la bancada fujimorista. ¿Si hubiera existido doble cámara, su jefe, el señor Fujimori, sería perseguido por todos los casos? ¿O una cámara reflexiva, técnica y jurídica habría dicho: “Esto es atípico, esto prescribió y esto no tiene elementos”? No digo que a su jefe le habrían dado una partida de inocencia. Pero sí se habrían ido desbrozando los casos.

Por eso el unicameralismo no tiene una buena prensa entre los intelectuales y los historiadores del Perú.

El bicameralismo histórico es el que tenemos que restaurar; porque el Perú, de 186 años de historia, 47 no ha tenido Senado. Esos 47 años han sido los días de Riva Agüero, que tomó el poder; han sido los días de Bolívar, con sus tres cámaras; ha sido los días de la ocupación chilena, en que durante tres años Patricio Lynch, a la cabeza de sus hordas vandálicas y genocidas, ocupó el territorio de la República; ha sido la experiencia de 1931, que ya la relaté.

Entonces, hay que volver al Senado. Pero algunos objetan esto y dicen: “Los apristas deberían saber que el Senado ha sido malo, porque el Senado de 1947 saboteó al Presidente Bustamante”. No fue así. El Senado de 1947 entró en quiebra, entró en falencia porque se produjo el ausentismo en la Cámara de Diputados —ausentismo que no prosperó, porque Fernando León siguió siendo el Presidente de la Cámara— y en el Senado, en el que tenían mayoría. Entonces, al paralizar el Senado, determinaron que la dos cámaras no pudieran funcionar. De ahí vino nuestro intento revolucionario del 3 de octubre y el intento oligárquico del general Odría. Pero si, como señala la Constitución de 1979, a esos ausentistas se les hubiera conminado con llamar a los accesorios luego de tres apercibimientos, tal como lo ha reconocido la carta de Haya, pues entonces ese fenómeno no habría acontecido.

De tal manera que la idea de maniobras oligárquicas o plutocráticas para liquidar el Parlamento es un argumento que no tiene asidero.

Ahora, hay que darse cuenta de que los parlamentos —y eso nos debe preocupar terriblemente— han entrado en una crisis. El Parlamento ya no es sinónimo de identificación de la ley, ya no tiene el monopolio. El Presidente tiene facultades delegadas. Se distingue el dominio de la ley y el dominio del Reglamento. Hay entidades supranacionales, especialmente en Europa. Incluso, los tribunales constitucionales han pasado de promulgadores a derogadores de normas. Existe la disolución del Parlamento, la constitucional y la inconstitucional. Pero sobre todo nos hemos dedicado a la persecución. Felizmente, este Parlamento no ha tenido esas características, pero sí el último y el penúltimo.

¿Cómo son las segundas cámaras? Funcionales o semifuncionales. Al respecto, les voy a dar una explicación: la cámara federal, en los Estados

Unidos; la cámara territorial, en España; las que tienen un mandato transitorio, eventual, ya que puede existir la cámara colegisladora en un momento determinado y en otros no.

Como lo recuerda Pedro Planas, las comisiones pueden ser colegisladoras, desiguales, eventuales, etc. Pero lo fundamental es que no estamos creando un parlamentarismo congruente y simétrico, como dicen los técnicos. Sería congruente, si ambas cámaras tuvieran iguales atribuciones; y simétrico, si tuvieran el mismo origen. Acá, en el proyecto, se está proponiendo crear una Cámara de Diputados de origen provincial o departamental y un Senado de origen nacional o regional. En el sistema que planteamos, mientras el Senado no censura, la Cámara de Diputados sí lo hace; mientras la Cámara de Diputados interpela, el Senado no; se produce una serie de características y se trata de buscar que el poder popular sea el de la Cámara de Diputados y que la Cámara de Senadores sea una cámara más técnica.

Muchos dicen que con el Senado se está forjando una cámara elitista. Eso no es cierto. Creo que el Senado podría ser una cámara de reflexión, como se ha dicho, pero no una cámara de genuflexión. Esta cámara de reflexión, de segunda lectura, debería de tener otra estructura. Al tener otra estructura, podríamos realizar el sueño que tuvo Víctor Andrés Belaúnde, abuelo de Víctor Andrés, que está ahí interrumpiendo mi exposición. Víctor Andrés Belaúnde sostuvo en esta Cámara la necesidad de funcionalizar el Congreso. Por ejemplo, en materia de trabajo, tenían que estar representados empleados del comercio, empleados y obreros de la agricultura, empleados y obreros de la industria minera, empleados y obreros del transporte, artesanos y obreros de las industrias, y también representantes del capital. Esto para los que son partidarios a ultranza, como yo, del sector laboral.

Esta funcionalización no era una idea de Víctor Andrés surgida en 1932, sino que venía de atrás. Bartolomé Herrera, obispo de Arequipa, una de las mentes más lúcidas y más brillantes del Perú, un gran reaccionario y un gran ultramontano, sostenía la tesis de la soberanía de la inteligencia contra la tesis de la soberanía popular de los Gálvez. Él presentó un proyecto que proponía que en el Senado hubiera representantes de la carrera política, de hacienda, de la magistratura, del clero, del ejército, de las profesiones científicas, de los propietarios, de los mineros, de los comerciantes.

Y nosotros, en el APRA, al crear el Congreso Económico Nacional, quisimos crear un tercer par-

lamento técnico, que se reuniera cada dos años y que tuviera atribuciones. Una de las características de ese Congreso Económico Nacional fue que en él estuvieran representados los ocupados y los desocupados.

Entonces, tenemos que ir a un Parlamento bicameral, que no es el Parlamento de ayer. Los parlamentos de ayer eran mellizos univitelinos, porque tenían el mismo origen. En ese caso, sí podríamos decir que había duplicación de actividades, que había retardos, que era un Parlamento logomático. Hoy se están creando dos tipos de poderes: el parlamentario popular, acá, en la Cámara de Diputados; y el poder del Senado, que es un poder de una naturaleza más funcional y con un perfil histórico que no ha tenido el Perú, pero que tiene, por ejemplo, Irlanda, que es una de las grandes naciones, uno de los grandes estados de Europa, que tiene su Senado totalmente funcionalizado, en el que están los representantes del capital y del trabajo, los agricultores, los campesinos, etc.

No digo que ésta sea la tesis del APRA; es simplemente una reflexión que hago sobre cómo podríamos construir ese Senado, para lograr que resultara de esto una síntesis del pensamiento de los Gálvez, de don Pedro y don José, con el pensamiento de Bartolomé Herrera: la síntesis de la soberanía de la inteligencia y de la soberanía popular.

En nombre de la Célula Parlamentaria Aprista, debo señalar que es necesario examinar este proyecto, es necesario pulirlo, para que se reconstruya el perfil histórico del Perú, que ha sido fundamentalmente un país bicameral.

Y a continuación voy a hacer una acotación, un otrosí. Si bien el punto ha sido expuesto por Aurelio Pastor en su momento, quiero desarrollarlo algo más. En cuanto a la reforma constitucional que se plantea, al revés de lo que se sostiene en el dictamen —hablo esta vez como miembro de la Comisión de Constitución—, considero que el cargo debe ser renunciabile. ¿Cómo podemos darle prestigio al Parlamento? Con el bicameralismo, con la renunciabilidad, con la revocación del mandato. Todo esto puede hacer que el Parlamento se sanee y se reconcilie con la opinión pública.

La opinión de los juristas es la opinión pública de los hombres de derecho. Jorge Luis León Vásquez señala la posibilidad absoluta de la renunciabilidad. Bernal, que ha sido senador, dice: “En conclusión, debió establecerse una fór-

mula más flexible, si es que en todo caso no facilite la protección al parlamentario y que permita la renuncia, porque eso no es inherente al cargo”. Planas llega a decir: “No debe haber amovilidad. Hoy se reconoce en el derecho parlamentario la renunciabilidad”. Y Eguiguren Praeli sostiene igual tesis: “Los parlamentarios deben renunciar”. Pero ello, claro, puede dar lugar a presiones populares, a asonadas callejeras.

Por lo tanto, debe cumplirse lo que dice la jurisprudencia constitucional española al tratar el tema: “Un somero análisis de la norma transcrita permite comprobar que carga el acento en la presentación, sin preocuparse de exigir respuesta alguna. La renuncia funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa, terminante e incondicionada. En definitiva, se configura como lo que es, una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral, no recepticio...”, etc. Es decir, no consiste en presentar una carta de renuncia, sino en venir y sostenerla en el Pleno. Ése el tema, ésas son las condiciones que darían las garantías. Igual teoría sostiene la Constitución de los Estados Unidos, la de Portugal, la de Bolivia, la de Argentina, la de España.

Quiero referirme sólo a tres casos de renuncia:

Oliveira Salazar, que fue la gran figura de Portugal desde el año 1930; figura corporativa, fachista, un reaccionario, elegido en 1920. Renunció a su cargo en las Cortes portuguesas y más tarde tuvo un papel protagónico, extraordinario.

Bartolomé Herrera, a quien debe aprender a respetarse. Fue diputado por Jauja y obispo de Arequipa. Cuando fracasó su plan de mantener el clero eclesiástico, tomó una posición digna: renunció y se incorporó a su sede en Arequipa.

Víctor Andrés Belaúnde, quien recuerda en sus memorias haberle cedido la palabra, que estaba en su uso, a Manolo Seoane, cuando éste entró a este mismo hemiciclo, luego de que 20 apristas fueron expulsados de esta Cámara, fueron echados de aquí por la dictadura sanchecerrista, mezclada con el civilismo y *El Comercio*.

A raíz de la expulsión de los parlamentarios apristas, los descentralistas y Víctor Andrés Belaúnde, decidieron no volver a la Cámara, en una renuncia tácita. Don Víctor Andrés se fue a Coral Gables, a la Universidad de Miami, a seguir dictando sus cursos, a seguir haciendo su vida de profesor. Sólo se reincorporó a la Cámara

porque el arzobispo de Lima, monseñor Olguín, se lo pidió, para defender el concordato y la libertad de enseñanza.

De tal manera que hay precedentes de esta conducta. Lo que hay que hacer es perfeccionarla: bicameralismo, revocatoria, renunciabilidad. Estos son factores que sanean la vida parlamentaria y pueden contribuir a enaltecer el Parlamento.

Personalmente, no tengo ningún interés singular en el unicameralismo o el bicameralismo. Mi biografía política está totalmente extinguida. Tengo el honor de estar en la Célula Parlamentaria Aprista. Ha sido para mí una mención honrosa haber sido postulado, y una mucho mayor haber sido electo. No tengo interés en ir al Senado, si éste se restaura el 5 de abril. Eso parece ser una utopía, por más legítimo que sea. No tengo interés en ser el “señor senador”. Ya estoy aquí y he cumplido con mis deberes. Y uno de mis últimos deberes es venir acá, como ciudadano, a decirles que es fundamental, para el bien de la democracia y el bien de las masas, restaurar el Senado histórico del Perú.

Nada más, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, congresista Valle Riestra.

Puede hacer uso de la palabra, por cinco minutos, el congresista Aldo Estrada.



**El señor ESTRADA CHOQUE (N-UPP).**— Gracias, señora Presidenta.

Antes que nada, debo saludar la puesta en debate de un proyecto tan importante. Ya era tiempo, y había necesidad, de consagrar la bicameralidad en un régimen democrático como el nuestro.

Todos somos conscientes de que, a lo largo de nuestra vida republicana, a excepción de dos o tres períodos, el Perú ha funcionado con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

Cuando fui diputado, tuve la oportunidad de haber presenciado la forma cómo funcionaba el Senado, sobre todo en aquellas oportunidades en que había Congreso, es decir, cuando se juntaban senadores y diputados. Entonces, el Parlamento se convertía en una verdadera escuela política que nadie podía olvidar.

En esas oportunidades se pronunciaron grandes discursos, se aprobaron las mejores leyes que tuvo el país y, por qué no decirlo también, se formaron buenos políticos; no como hoy, con esta unicameralidad, que es la imagen, la creación de regímenes dictatoriales o, simple y llanamente, de regímenes que se han instaurado en países pequeños, donde mayormente no hay principios siquiera de democracia y se impone la voluntad del mandatario.

Al retornar a la bicameralidad, el Senado tendría funciones específicas, tendría, de acuerdo con el proyecto, cuatro actividades exclusivas de la mayor importancia. La primera de ellas consistiría en recibir anualmente el informe del Gobierno sobre política exterior y evaluarla. La segunda actividad sería la de recibir y aprobar los planes nacionales de desarrollo de mediano y largo plazo, con especial énfasis en la descentralización. La tercera actividad sería la de recibir el informe y presentar recomendaciones relativas al Estado de la defensa nacional. La cuarta actividad se caracterizaría por el nombramiento de los grandes dignatarios de la nación.

Sin embargo, desde un punto de vista práctico, ¿qué ocurría en este Parlamento cuando en el período comprendido entre 1995 y 2000 ya estábamos dentro de la unicameralidad? Mientras debatíamos un proyecto hasta las tres o cuatro de la mañana, en *El Peruano* y en los demás diarios se decía que aquél ya había sido promulgado, con puntos y letras. Eso es lo que no puede ocurrir.

Además, a lo largo de la práctica parlamentaria, e incluso actualmente, ¿qué sucede? ¿De qué modo participa la comunidad? Ni siquiera tomando conocimiento de los proyectos cuando los debatimos en el sistema unicameral. La comunidad no tiene participación alguna. En cambio, con la bicameralidad, mientras un proyecto se debatía en Diputados y pasaba al Senado, transcurrían 8, 10, 15 días, con lo cual la comunidad tenía la oportunidad de opinar, de participar, de hacerse escuchar. Esto no existe hoy, ha sido borrado.

Hay una serie de aspectos que, en las circunstancias actuales, crean la necesidad de que este proyecto tenga que convertirse en ley. Comprendo que no solamente lo vamos a debatir en esta oportunidad, sino que lo tenemos que seguir haciendo en otras ocasiones, más aún si se tiene en cuenta que hay una cierta impopularidad en algunos sectores. Se ha hecho consentir que en el Congreso se pierde el tiempo, se ha hecho consentir de manera totalmente insidiosa que acá hay corruptos, que existe actualmente una serie de

situaciones anormales que desde luego desprestigian al Congreso. Pero eso no es cierto. En razón de ello, pedimos la más severa investigación y que de una vez por todas este proyecto sea llevado adelante y debatido —que es lo importante y lo trascendente—, no solamente entre nosotros, sino incluso en foros.

Los partidos políticos que estamos empeñados en lograr el retorno a la bicameralidad, en devolverle al Perú aquello que fue tradicional —y que es fundamental, necesario y, diría yo, irrenunciable—, nos haremos cargo de hacer comprender al pueblo peruano que dicho sistema es el mejor y es excelente. De este modo, habrá un momento en el que en este mismo Congreso todos estaremos convencidos de votar a favor de la bicameralidad. Ojalá en el 2011 se inicie una etapa que va a significar el retorno a aquellas otras de tanta transcendencia y que le han dado tanto prestigio al Congreso peruano.

Muchísimas gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, congresista Aldo Estrada.

Queremos saludar a los ciudadanos de las naciones machiguengas y asháninkas de los distritos de Pangoa y de Satipo, departamento de Junín. Ellos están en las galerías invitados por la congresista Martha Acosta.

Bienvenidos, amigos.

*(Aplausos.)*

Puede hacer uso de la palabra, por cinco minutos, el congresista Víctor Mayorga.



**El señor MAYORGA MIRANDA (N-UPP).**— Señora Presidenta y señores congresistas, en esta oportunidad estoy trayendo la posición oficial de UPP como bancada.

El dilema que se plantea entre bicameralidad y unicameralidad y se sustenta en antecedentes históricos es plenamente válido para una clase de carácter académico, pero no para decisión de orden político, que como antecedente vale.

Es cierto que la función de la bicameralidad, por los antecedentes históricos que se han manifestado, ha tenido una permanencia a lo largo de la historia republicana de nuestro país. Sin embargo, la tradición, la costumbre no puede ser un

elemento que nos ate permanentemente. No es así. Porque perfectamente la representación democrática de un pueblo puede depositar y puede funcionar con una sola Cámara, con una sola Asamblea General. Hablo en estos términos, porque de lo que se trata es de la calidad de los parlamentarios, no del número de ellos.

Con mucha razón y mucha justicia, el pueblo sabiamente señala que el restablecimiento de la Cámara de Senadores simple y llanamente significará crear mayores puestos de trabajo, significará tener que gastar mayor cantidad de dinero. Porque ahora se está hablando de un Congreso bicameral de 120 diputados y 50 senadores. Y eso no fue lo que se acordó. Entonces, estamos a favor de una nueva organización.

Señora Presidenta, se nos ha hablado de la parte histórica. Sin embargo, no se toca absolutamente para nada —algo que llama la atención, porque fue la propuesta del mismo Partido Aprista durante la campaña electoral, presentada y formulada por el actual Presidente de la República, doctor Alan García Pérez— el tema del restablecimiento de la Constitución de 1979.

¿Qué se nos trae acá? La propuesta de reforma de la Constitución de 1993. Recuerdo mucho las palabras, el punto de vista del distinguido congresista, Javier Valle Riestra, respecto al restablecimiento de la Constitución de 1979. Sin embargo, hoy se defiende y se plantea la modificación del capítulo correspondiente de la Constitución Política de 1993. No se define absolutamente nada sobre cuál debe ser el régimen de gobierno nuestro. ¿Vamos a mantenernos en un régimen presidencialista o vamos a reimplantar un régimen parlamentario? ¿Cuál de ellos va a ser?

Por otro lado, ¿qué es lo que se plantea en el proyecto como algunas soluciones transitorias? El artículo 95.º del proyecto lo que hace es elevar la suspensión de las funciones de congresista de 120 a 150 días. El artículo 105.º dice que los proyectos que vengan del Ejecutivo se debaten en el Congreso. Pregunto entonces ¿qué es el Congreso? Tradicionalmente, se ha definido que el Congreso está integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. ¿Y dónde quedan aquellas afirmaciones que se han hecho, a través de los medios de comunicación y de algunos parlamentarios, en el sentido de que la facultad de observación que tiene el Presidente de la República, reconocida en la Constitución de 1979 y reproducida en la Constitución de 1993, constituía una suerte de Senado? Eso se ha dicho a través de los medios de comunicación.

Ahora quiero que hagamos la siguiente reflexión: si va a haber, según este proyecto, una Cámara Joven, que va a ser la futura Cámara de Diputados, ésta tendrá que elevar lo que apruebe a la Cámara conexas. Y no obstante que en la Cámara de Senadores la ponencia puede ser observada, de acuerdo con lo que se está proponiendo, se mantiene la facultad de observación por parte del Presidente de la República. Esto está revelando que el texto se ha preparado con mucho apresuramiento. Esto no puede ser así.

Voy a plantear, concretamente, que el tema que está sujeto a debate —y que significa, además, que nos sometan a sesiones agobiantes, mientras hay otros proyectos de ley sumamente importantes que aún nos queda por debatir—, sea enviado al archivo en forma definitiva y que se espere una nueva oportunidad para discutirlo con la amplitud necesaria, a fin de definir cuáles son sus puntos centrales. Hay asuntos mucho más importantes que debatir, como por ejemplo el régimen económico del país; pero están escondiéndolos. No se quiere tratar absolutamente nada sobre la estabilidad tributaria, sobre la estabilidad financiera, lo cual podría significar una claudicación frente a la demanda del pueblo, que ha depositado en las bancadas de UPP-Partido Nacionalista y del Apra —hay que decirlo gallardamente— la responsabilidad...

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, señor congresista.

Tiene la palabra el congresista Valle Riestra.



**El señor VALLE Riestra González Olaechea (PAP).**—

Como siempre, cuando uno responde con un prólogo, debe decir que estima profundamente al señor congresista que acaba de hablar. Pero yo le hago una pregunta al señor Mayorga: si no le parecía bien este dictamen, ¿por qué no evacuó un dictamen en minoría?, si él forma parte de la Comisión de Constitución. Ese dictamen en minoría hubiera enriquecido el proyecto con las extraordinarias y progresistas ideas del congresista Mayorga.

En segundo lugar, ¿es caro el Parlamento? Sí, pero no lo es por los emolumentos, sino por la estructura que fue creada de antaño que crea toda esta burocracia dorada de entretelones. Finalmente, como ya lo he dicho, el Senado podría ser ad honorem.

En tercer lugar, no he venido aquí a expresar mis ideas. He hablado en nombre del Partido Aprista, que es una colectividad, que tiene una serie de tesis, en la que se trata de congeniar el idealismo con el realismo. Pero si me preguntan a mí, personalmente, qué cosa creo respecto a la Constitución de 1979, les respondería —creo, sin comprometer a los compañeros, para que no se pare Velásquez Quesquén o Mauricio Mulder a decir que no es correcto lo que yo digo— que ésta debería haberse restaurado plenamente, al amparo de su artículo 307.º, que dice que cualquier ciudadano, investido o no de autoridad, puede restaurarla. Ese ciudadano, investido o no de autoridad, es Alan García, por excelencia, así como cada uno nosotros, los 120. Pero nadie ha intentado dar un paso en ese sentido.

El artículo 307.º nos habría permitido restaurarla, con lo cual habría podido comenzar a funcionar el bicameralismo desde ahora —no en las *calendas griegas*, en el 2011—, en que hay tanta presión popular y tanta agitación, en medio de la que el Parlamento se va devaluando. La presencia inmediata de ese bicameralismo habría dado lugar a que se incorporaran a la Cámara de Senadores figuras históricas, como Villanueva —mal físicamente, pero brillante intelectualmente a los 92 años—; Felipe Osterling, Alberto Borea y, por parte del toledismo, el propio presidente Toledo.

La que acabo de describir habría sido una solución transitoria, ecléctica. Pero no tengo los medios para hacerlo. Yo sólo soy una voz solitaria en medio de los 120 congresistas aquí presentes.

Creo que si se lograra una alianza entre la dialéctica...

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, congresista Valle Riestra. El que se le había dado a usted fue un tiempo adicional.

Tiene la palabra el congresista Cayo Galindo.



**El señor GALINDO Sandoval (GPN).**— Gracias, señora Presidenta.

Efectivamente, nosotros creemos que si existiese un sistema bicameral, probablemente algunos desaguisados y algunos despropósitos no se aprobarían en el Legislativo; tal vez no hubiéramos tenido ahora TLC y hubiéramos evitado así la reacción de unos congresistas electos, que legítimamente vinieron a este foro a protestar y que,

por ello, hoy se admite a trámite, de manera ilegal, una solicitud de levantamiento de fuero contra ellos. Lo que esos congresistas cometieron fue un acto político de rechazo a la suscripción indebida de un TLC, que probablemente, de existir un sistema bicameral, hubiese necesitado una decisión más mesurada de una segunda cámara, que lo pudo haber frenado. Ésos son los beneficios del sistema bicameral.

Entiendo que el sistema bicameral puede encerrar el deseo más recóndito de algunos congresistas de llegar a ser supercongresistas o de convertirse en senadores; o las reminiscencias o recursos involuntarios de otros para llegar a serlo. Sin embargo, nosotros queremos pronunciarnos sobre el fondo, queremos simplemente hablar sobre la falta de oportunidad o sobre lo inoportuno que resulta poner en debate un tema tan sensible para la comunidad, para la opinión pública, en momentos en que el Congreso está tan venido a menos, tan desprestigiado, tan golpeado de manera artera por denuncias que se han hecho en los últimos días contra algunos colegas parlamentarios. Eso no es bien visto por la opinión pública, que quiere que hoy día se legisle sobre educación, salud, trabajo. No quiere que se discuta sobre la posibilidad de que ingresen 50 congresistas más, lo que significará posiblemente un incremento de los gastos frente a las restricciones presupuestarias que tiene el Estado.

Señora Presidenta, nosotros hemos escuchado atentamente la exposición del señor presidente de la Comisión de Constitución, a quien oportunamente le señalamos nuestra posición respecto a la inconveniencia de poner en debate este tema. Sin embargo, obviamente, la correlación de fuerzas determinó que se discutiese.

El presidente de la Comisión de Constitución ha dicho que, históricamente, el Perú es bicameral; que de 13 constituciones históricas, sólo cuatro han sido unicamerales y muy efímeras. Obviamente, él habla en el sentido de que debemos obedecer y hacer mérito a la historia. Consecuentemente, debemos volver al bicameralismo, porque la historia así lo determina.

Sin embargo, no se ha hablado de los beneficios eventuales que habría reportado un régimen unicameral en la última década, que ahora se traduce en beneficios económicos que está administrando este gobierno aprista.

Nosotros no hablamos de las bondades o defectos del sistema bicameral o unicameral, porque ése es un tema de fondo. Consideramos que el

debate debería ser postergado para otra oportunidad, en que las tempestades se hayan calmado, las aguas se hayan aquietado, para que, a través de un diálogo más dialéctico, podamos llegar a un acuerdo y consentir que pueda incluirse un tema de esta naturaleza en la agenda. Pero consideramos que en esta oportunidad es innecesario tratarlo, porque nosotros tenemos la idea de que la población está esperando que se legisle sobre otras materias, y no respecto al incremento del erario público por el ingreso de nuevos congresistas en el Poder Legislativo.

Nuestra posición es que este tema es inoportuno debatirlo en este momento, por lo que solicitamos a la Presidencia que se posponga para una oportunidad en la que podamos llegar a acuerdos mucho más saludables y consensuados respecto al tema del bicameralismo.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, congresista Galindo.

Puede hacer uso de la palabra, por cuatro minutos, el congresista José Saldaña.



**El señor SALDAÑA TOVAR (N-UPP).**— Presidenta y colegas congresistas, es necesario, para el bienestar del país, tomar nota de la importancia del sistema bicameral. Los países con prosperidad nos señalan que es el mejor camino. Pero nuestro pueblo, al parecer, no lo considera así.

¿Acaso no es cierto que a los congresistas nos han bajado los sueldos? El Gobierno ha determinado el recorte de nuestros sueldos. Sin embargo, estamos planteando el retorno al sistema bicameral, en el que también los diputados van a percibir un sueldo.

Entonces, ¿cuál es la labor que debemos desplegar a lo largo y ancho de nuestro país? Explicar en cada departamento, en cada provincia, en cada distrito, en cada comunidad lo importante que es el sistema bicameral; educar en el sistema nacional de la educación superior universitaria; señalar por qué es importante el sistema bicameral, por qué es importante tener una Cámara de Diputados y otra de Senadores. De esta manera, el ciudadano común y corriente sabrá que cuando ha votado, lo ha hecho porque estos representantes van a desarrollar un trabajo que ya está establecido, a fin de que éste no sea con-

fundido con la labor del Ejecutivo. Todos los colegas saben que cada pueblo al que llegamos está esperando que los congresistas les expliquemos qué obra estamos haciendo, como si nosotros fuéramos funcionarios del Ejecutivo. Pero nuestra labor es aprobar iniciativas legislativas y fiscalizar la labor del sector administrativo, entre otras funciones que señala la ley.

Entonces, es urgente ahora bajar a todas las bases de nuestro país a informar, a educar a todos los sectores de las comunidades respecto a cuál va a ser el beneficio del sistema bicameral. Entiendo que la urgencia en estos momentos es ésta: la educación en cada lugar de nuestro país sobre lo que significa el sistema bicameral y la importancia que tiene.

Pero no debemos descuidar las urgentes tareas que ahora tiene que desarrollar el Congreso de la República. ¿Acaso el pueblo no está esperando una verdadera reforma educativa?, ¿acaso no está esperando que haya reforma en salud?

La juventud espera con creces estudiar o trabajar. Ella no puede estudiar porque las universidades se han cerrado para los jóvenes, porque hay universidades privadas que lucran con los bolsillos del pueblo; no puede trabajar porque no hay trabajo. Por lo tanto, hay cosas más importantes que atender en estos momentos.

Por dicha razón, creo que este proyecto está bien, pero que baje a las bases.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, congresista Saldaña.

Puede hacer uso de la palabra el presidente de la Comisión de Constitución.



**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— Gracias, señora Presidenta.

Luego de haber sustentado el dictamen que fuera aprobado por la Comisión de Constitución, quiero empezar mi intervención señalando lo siguiente: como ustedes saben, el dictamen llega acá con una vocación de discusión, a fin de que cada uno de nosotros pueda incorporar alternativas que lo mejoren y que nos permitan acercar lo que estamos buscando con lo que el pueblo del Perú está esperando.

¿Es posible incorporar en este debate en el Pleno algunos temas importantes? Por supuesto que sí. Por ejemplo, uno de los temas que podría ser agregado en el texto es el de la renovación del Parlamento. Eso significa que los parlamentarios puedan ser elegidos en más de una oportunidad; que no sean elegidos en una sola oportunidad por cinco años, sino que a mitad del mandato un grupo de ellos, de acuerdo con lo que señale la ley, sea renovado. Esta renovación permitirá restituir la legitimidad que el transcurso del tiempo le quita de manera natural al Parlamento.

Otro tema es el que ha planteado Javier Valle Riestra, con bastante lucidez, en cuanto a la posibilidad de darle a los parlamentarios el derecho a la renuncia al cargo en el transcurso del mandato.

Ahora bien, señalaba hace un momento el congresista Mayorga la necesidad de debatir la iniciativa de restitución de la Carta de 1979. Los representantes de UPP y los representantes del PNP (Partido Nacionalista del Perú) han venido sosteniendo de manera permanente la necesidad de restituir la Constitución de 1979, con la cual nosotros estamos de acuerdo. Sin embargo, hay que recordar que restituir la Carta de 1979 implica, entre otras cosas, restituir un sistema bicameral de 180 diputados y 60 senadores. No entiendo cómo, quienes piden más, hoy no aceptan una cifra absolutamente razonable, como es la de incorporar 50 senadores.

En segundo lugar, hay que recordar lo siguiente, y en eso sí les pido a todos que revisemos el texto.

**El señor OTÁROLA PEÑARANDA (GPN).**— ¿Me permite una interrupción?

**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— El congresista Otárola me solicita una interrupción. Se la concedo, con la venia de la Presidencia.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Congresista Otárola, puede interrumpir.



**El señor OTÁROLA PEÑARANDA (GPN).**— A través de la Presidencia, le digo al congresista Pastor que la propuesta de retornar a la Constitución de 1979 no es del Partido Nacionalista. Voy a leerle la página 12 de la propuesta para alcanzar los objetivos del Plan de Gobierno del Partido Aprista: “El Partido Aprista Peruano

promoverá que se otorguen facultades constituyentes al nuevo Congreso para restituir la Constitución firmada por Víctor Raúl Haya de la Torre”.

Por eso, les pedimos que sean consecuentes con su plan de gobierno; porque nosotros planteamos la nulidad de la Constitución actual y el retorno a la Constitución pasada, con los ajustes necesarios que tendrían que hacerse para ese efecto. En ese entorno de debate, recién podríamos discutir si es pertinente o no la creación de una nueva cámara legislativa.

Gracias, señora Presidenta.

**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— El congresista Mayorga también me está solicitando una interrupción. Señora Presidenta, si usted lo permite, se la concedo.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede interrumpir, congresista Mayorga. Le pido que sea breve.



**El señor MAYORGA MIRANDA (N-UPP).**— Señora Presidenta, creo que en el debate tenemos que ser más transparentes y evitar los sofismas. Porque si retornamos a la Constitución de 1979, ésa es la que debe ser modificada de acuerdo con

los tiempos actuales. Nadie habla acá dogmáticamente ni de memoria. Ésta es la única aclaración que quiero hacer.

No se puede estar peleando por una mayor cantidad de parlamentarios para la Cámara de Diputados o para la de Senadores. Hay necesidad de modificar aquella Constitución histórica, que es la única válida desde nuestro punto de vista, principalmente en lo que respecta al reconocimiento de derechos humanos y de derechos económicos y sociales.

Gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede hacer uso de la palabra el congresista Pastor.

**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— Gracias, Presidenta.

Definitivamente, todos somos conscientes de la dificultad que puede haber con un debate mayor que vaya más allá solamente del debate del título correspondiente al Poder Legislativo.

La restitución de la Constitución de 1979, como bien lo ha señalado hace un momento el colega Fredy Otárola, va a requerir que se hagan determinados ajustes en la propia Carta de ese año. Hay instituciones que no existían en la Constitución, pero que hoy existen, como es el caso de la Defensoría del Pueblo. En el capítulo referente al régimen económico, habrá que engarzar el tema de los organismos reguladores.

Pero hay algunos elementos que nosotros podemos ir incorporando desde ahora en las modificaciones constitucionales; elementos que vayan configurando lo que fue el Parlamento diseñado por los constituyentes de 1978 y 1979, como es, en primer lugar, un sistema bicameral que le ofrezca al país la posibilidad de mejorar su calidad representativa.

Lo he señalado al momento de sustentar el dictamen: hoy somos 208 mil ciudadanos representados por un congresista. Y en algunos lugares, en muchas de las provincias, la representación es mucho menor. Es decir, tenemos un representante por cada 250 mil o más habitantes.

El caso de Lima es patético. Hay lugares de Lima que no están representados. Hay gente que no tiene hoy una voz en este Parlamento. Ése es uno de los elementos que ha permitido que en los últimos años la distancia entre el Parlamento y la población se vaya haciendo más pronunciada.

Evidentemente, ¿cómo le podemos pedir a la gente que respalde a una institución cuyos representantes —uno por cada 250 mil habitantes— están tan alejados respecto a sus posibilidades de atender, escuchar y asistir a cada uno de los pobladores? Al final, la población percibe que el Congreso no tiene una relación directa, en términos de representación, con ella.

Eso se mejora mejorando el número de representantes. Como lo dije hace un momento: hay constituciones que no establecen un número rígido de representantes. Las constituciones señalan que a una determinada cantidad de pobladores corresponde un representante en el Parlamento. Eso nos permitiría acercar más la población al Congreso.

¿Cuántos parlamentarios necesita el Perú? ¿Uno por cada 100 mil? ¿Hablamos de un Parlamento de 280 miembros o necesitamos uno por cada 50 mil? ¿Cuántos representantes necesitamos para que los ciudadanos, para que las provincias del Perú sientan que su voz se manifiesta en el Parlamento?

Hacer un sistema de doble cámara va a traer como resultado, decían algunos, que el proceso de aprobación de las leyes sea más lento. Pero yo pregunto: ¿acaso el Parlamento tiene que ser una fábrica de leyes?, ¿acaso el Parlamento tiene que ser una fábrica en la que todos los días se expidan nuevas y nuevas leyes?

Un Parlamento moderno hoy controla, fiscaliza, pero fundamentalmente representa. ¿Cuánto está representando actualmente un Parlamento de 120 congresistas frente a casi 28 millones de ciudadanos? Tendríamos que preguntarles a los habitantes de las provincias por las cuales estamos acá, en este momento, en este Congreso. ¿Cuán representados se sienten ellos? O habría que preguntarles a los pobladores de cada una de las provincias del Perú si están de acuerdo con que cada provincia tenga un representante en este Parlamento, hablando de los problemas de su provincia, luchando por los problemas de su provincia, representándolos permanentemente y trayendo su voz a esta Asamblea.

Hay un problema de representación. Sin embargo, lo que hacemos al mantener un régimen unicameral de 120 congresistas es alejar constantemente del Parlamento a los representados. Y esto genera un divorcio, que muchas veces se traduce también en las encuestas.

Pero acá estamos para educar, para explicar, para hacer pedagogía con cada una de nuestras intervenciones. Hay que explicarle a la gente por qué el sistema bicameral puede significar un mayor beneficio para los intereses del pueblo, por qué es mejor que el pueblo tenga su voz permanentemente en el Congreso, por qué es importante que su representante esté más cerca del pueblo. Eso le dará mayor legitimidad a este Parlamento.

Hoy apostamos por un modelo bicameral porque estamos conscientes y seguros de que un sistema de dos cámaras como el que hemos aprobado —al que se le puede incorporar propuestas como la renovación por tercios, la renuncia, la eliminación del voto preferencial e incluso del voto obligatorio— puede acercar la población al Congreso y puede generar un mayor nivel de confianza en éste, que funcionará más ordenadamente con dos cámaras, que sin bien tendrán facultades distintas, se complementarán. Esto, al mismo tiempo, le dará mayor seguridad y mayor estabilidad al país. Ése es el Parlamento moderno que necesita el pueblo del Perú, y no un Parlamento alejado del pueblo, alejado totalmente de

la representación, como ocurre en este momento en el país.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede hacer uso de la palabra, por seis minutos, el congresista Serna.

Les reitero a los señores congresistas que el debate de este tema continuará mañana.



**El señor SERNA GUZMÁN (N-UPP).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

Es bueno evaluar el tema y tener en cuenta a realización de un análisis comparado sobre la representación que tiene el país respecto a la de los países vecinos y la de otros países en vías de desarrollo. No es justo que en el país tengamos un representante por cada 208 mil habitantes.

La bicameralidad es necesaria, porque tenemos debilidades. Hay debilidad en cuanto a la fiscalización en las regiones. Eso lo debería hacer la Cámara de Diputados, porque en ese aspecto hay flaquezas.

Los temas coyunturales, los temas nacionales, a veces, nos tienen muy comprometidos, por lo que descuidamos temas como éste. Este tema tiene que debatirse y profundizarse. Creo que debería de ir en esa dirección.

Claro está que esto también debe ir acompañado del fortalecimiento de los partidos políticos. El voto preferencial es algo que hace daño a los partidos políticos y les impide fortalecerse.

Sabemos que nuestro país todavía tiene un marcado centralismo. No podemos seguir con el mecanismo del distrito único para la elección de los miembros de la Cámara de Senadores. Eso también habría que tomarlo en cuenta. ¿Por qué no tener representantes de las regiones? Ésa sería una representación más justa y equitativa en un país en el que tenemos que darle atención al proceso de regionalización, cosa que no se está haciendo.

Señora Presidenta, se han escuchado las posiciones de nuestra bancada porque recién se está iniciando el debate. Nosotros también vamos a discutir internamente este tema. Pero estamos pensando que la bicameralidad se debe dar, sin duda, en aras de un Poder Legislativo más estable y con funciones bien definidas.

La Cámara de Diputados debe asumir una función de fiscalización y control político, mientras que la Cámara de Senadores la función de evaluar funcionarios. Esta última debe ser un espacio de reflexión. Creemos que lo más razonable es tener dos cámaras.

En esa dirección nuestra banca analizará internamente el tema. Tal vez en estos momentos no sea oportuno tratarlo. Pero ahora o después tendremos que hacerlo, para darle gobernabilidad y estabilidad al país.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias a usted, señor congresista.

Puede hacer uso de la palabra, por seis minutos, la congresista Keiko Fujimori.



**La señora FUJIMORI HIGUCHI (GPF).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

A los antecedentes sobre los sistemas parlamentarios propuestos y planteados por el congresista Aurelio Pastor, presidente de la Comisión de Constitución, quisiera aportar elementos adicionales.

El sistema unicameral se usa con éxito en diversos lugares del mundo. En algunos países con más alto nivel de desarrollo social, como Finlandia, Noruega y Suiza, cuentan con una sola cámara.

Es que históricamente la bicameralidad se desarrolla como sistema de representación sobre la base de grupos sociales distintos que trabajan separados. Así, la Cámara Alta, la reflexiva, era separada para los señores, los lores, los aristócratas; mientras que la Cámara Baja era la del pueblo, la de las clases medias. Esto no se justifica hoy en las democracias modernas, en las que lo que queremos es la integración e igualdad de todos.

La unicameralidad es amplia y exitosa. Es usada también en América Latina. Tenemos que en todo Centroamérica, incluso en Costa Rica, un paradigma latinoamericano de democracia, se utiliza el sistema unicameral.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que la unicameralidad per se no es un problema. Que nuestro sistema es perfectible, por supuesto que

lo es. No cometamos el error de comenzar de cero. Debemos concentrarnos en afinar y mejorar lo que ya tenemos. No lo descartemos.

En las últimas semanas se ha escuchado nuevamente hablar de la bicameralidad como un sistema perfecto, que permite a “mejores” hombres y mujeres que sean senadores. Esto no es cierto.

Los parlamentarios y los parlamentos son el resultado de matrices que componen los sistemas electorales. Así, en el caso de un Parlamento elegido por dos años, tendremos a un parlamentario más dinámico que un senador —por ejemplo, el americano— que es elegido cada seis años; o que un congresista peruano, que es elegido cada cinco años.

Por otro lado, un congresista que es único representante de su distrito estará mucho más atento a escuchar el latido de su pueblo que aquél que comparte su distrito con dos, tres, cinco o 30 parlamentarios.

De la misma manera, el que comparte su distrito con otros 30, podrá reflexionar mucho más y mejor sobre la problemática nacional que aquél que vive concentrado únicamente en su distrito.

Hablamos de una Cámara reflexiva; sin embargo, nuestro sistema ya pretende hacer al Congreso reflexivo. La reflexión en los poderes legislativos no nace de hombres y mujeres más reflexivos o de mejores personas capaces de pensar en política. La reflexión nace del espacio temporal que existe entre la primera votación en la Cámara Baja y la segunda votación en la Cámara Alta.

Es la primera votación la que permite que los interesados y afectados sepan que viene una segunda votación. Esta preocupación de los interesados hace que los congresistas y las comisiones reciban mucha más información durante este período de tiempo.

Así, el tiempo de reflexión permite enriquecer los proyectos, fundamentar mejor el debate y, finalmente, conseguir mejores leyes. Durante las últimas semanas hemos escuchado hablar de un Senado reflexivo, mientras nosotros mismos pedimos y aprobamos la exoneración de la segunda votación.

Estimados parlamentarios, ese tiempo entre la primera y la segunda votación debe ser usado y respetado. Propongo, además, permitir el debate antes de las segundas votaciones. Con estas dos propuestas lograríamos la tan ansiada reflexión, sin costos adicionales para el Estado.

No hagamos que los caprichos de quienes desde afuera quieren acariciar su ego siendo llamados senadores, le cuesten al Estado dinero que debiera utilizarse para construir más carreteras, colegios, postas médicas y generar más desarrollo, que es lo que el Perú necesita.

Un Congreso con 50 senadores le costaría más al Estado. Porque aun si lográramos ahorrar quitando a un técnico de sus planillas —como se ha sugerido— para pagar el sueldo de los senadores, ¿de dónde sacaríamos el dinero para pagar a los asesores de los senadores? Cincuenta senadores significarían por lo menos 250 personas adicionales en las planillas de este Congreso.

Se ha criticado también muchas veces al Congreso por no aprobar las leyes con la suficiente celeridad. ¿Se imaginan ustedes lo que sería con dos cámaras? Pensemos que vivimos en un país en el que el Poder Ejecutivo necesita excepcionalmente tomar medidas rápidas. Y cuando esto sucede, pide facultades para legislar en la materia que lo requiera.

No nos podemos dar el lujo de tener una cámara más, si es que existen en las democracias modernas los mecanismos para evitarlo. Este Congreso ya demostró, en la práctica, que puede ser reflexivo y representar los intereses del pueblo con la madurez y la celeridad necesarias para enfrentar los grandes problemas de nuestra patria.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, señora congresista.

Puede hacer uso de la palabra, por 10 minutos, el congresista Javier Bedoya de Vivanco.



**El señor BEDOYA DE VIVANCO (UN).**— Gracias, señora Presidenta.

En primer lugar, debo felicitar a todo el Congreso de la República por el hecho de que, por fin, estemos entrando a debatir leyes medulares que implican una reforma del Estado.

Pero no obstante ser de por sí importante y trascendente el tema, lamento escuchar opiniones, en contra o a favor del sistema, que se sustentan no en la naturaleza de las cosas, sino fundamentalmente en el costo de las instituciones. Es decir, lo adjetivo, lo secundario es lo que se sobrepone a lo sustancial y primordial.

Siendo éste un proyecto que tiende a restablecer el sistema bicameral en el país, no quiero abundar en razones y fundamentos que ya han sido expuestos por otros señores parlamentarios, probablemente con mucho mayor claridad de lo que yo podría intentar exponer. Pero sí quiero hacer el análisis al revés.

¿Cuáles fueron los argumentos fundamentales que se esgrimieron a los efectos de establecer el sistema unicameral, sobre todo después del 5 de abril del 92? Los argumentos fueron en dos aspectos: en primer lugar, que esto iba a permitir un ahorro, ya que hasta ese momento el Parlamento costaba demasiado. Pero la experiencia demostró que desde que se instauró el CCD (Congreso Constituyente Democrático) en adelante, el Parlamento de 120 miembros en una sola cámara ha terminado costando mucho más que el de dos cámaras y 240 parlamentarios. En consecuencia, los argumentos caen por su propio peso.

Se dice, sin embargo, que restituir ahora el Senado e incrementar el número de parlamentarios en 50 va a implicar la contratación de más personal y el pago del sueldo de los parlamentarios senadores. Bien, si revisan el proyecto que están debatiendo, podrán constatar que en él se contempla un monto máximo anual, en función del Presupuesto de la República, para gastos del Parlamento. Tendremos, entonces, que readecuar los gastos —probablemente, sobredimensionados— en los despachos de los parlamentarios, reduciéndolos, a los efectos de poder dar cabida a los nuevos parlamentarios. También tendremos que reformular otros tipos de sistemas, en los que la labor se centre, más que en los asesores personales, en los asesores de las comisiones y en los asesores de las bancadas. Así podremos no solamente flexibilizar el presupuesto para que atienda a ambas cámaras, sino racionalizar el gasto público.

Pero el segundo argumento que se sostuvo en su momento para establecer el sistema unicameral, es que era un sistema mucho más ágil y expeditivo en cuanto a la dación de leyes. Puede ser que así haya sido. Hubo menos debate, menos reflexión, más celeridad. Pero también eso ha permitido, sobre todo cuando un partido ha tenido mayoría propia en la Cámara, aprobar entre gallos y media noche y al carpetazo, sin los debidos debates ni estudios de comisiones, proyectos de ley. Eso se frena con un sistema bicameral.

Pero, adicionalmente, ¿podríamos decir que el hecho de que sea más expeditivo un sistema unicameral, significa que se den mejores leyes?

La experiencia vivida en este país, en especial en el quinquenio pasado, evidencia y demuestra que, palpablemente, nunca antes en la historia del Perú tantas leyes fueron observadas por el Presidente de la República y dejaron de ser promulgadas. Ello se debió, precisamente, a que carecieron de los estudios pertinentes, de la reflexión que se necesitaba y del debate que debió darse, ampliamente y mejor, si hubiera habido dos cámaras.

En consecuencia, los argumentos en virtud de los cuales se instituyó el sistema unicameral en el Perú caen por su propio peso.

Se dice, en desmedro del proyecto que está en debate, que el trámite para la aprobación de un proyecto va a ser mucho más dilatado y engorroso. Puede que sea más dilatado, pueda que tome un poco más de tiempo. Es verdad. Pero ello va a permitir que sea un proyecto no sólo debidamente estudiado y debatido, sino fundamentalmente complementado con los criterios de los parlamentarios.

Porque el esquema que se quiere instaurar es manteniendo una Cámara de Diputados de 150 parlamentarios —a propósito, el proyecto contenido en el dictamen proponía 150 legisladores, y no 120, como lo plantea la ponencia que llegó al hemiciclo—, que permita que haya menos subrepresentación y que sea elegida en distritos electorales múltiples; es decir, un determinado número de parlamentarios por cada departamento. Esos parlamentarios normalmente —no digo que siempre— traen el punto de vista o la visión local, regional. En tanto, un Senado elegido en lista única y a nivel nacional representa la visión en conjunto del país. Hay, entonces, la complementación del legítimo interés regional o local con la visión macro de un Senado. Por eso ambas cámaras tienen distintas funciones. La Cámara de Diputados será la Cámara política, la que se encargará de fiscalizar, de investigar, de interpelear, de censurar; atribuciones que no tendrá el Senado.

Por su parte, el Senado tendrá otras atribuciones que no le competen a la Cámara de Diputados, como la de ver determinadas leyes fundamentales que han sido expuestas por el presidente de la Comisión al sustentar el dictamen, temas vinculados a política exterior, a defensa nacional, a regionalización y descentralización; en resumen, temas de importancia y trascendencia nacional. A la vez, la Cámara Alta también tendrá la función de ratificar a determinados altos funcionarios de la República, con lo cual recuperará la función que el Senado tenía de acuerdo con la Constitución de 1979. Esta atribución le

fue arrebatada con la Carta de 1993, actualmente vigente.

En consecuencia, hay una plena compensación entre ambas cámaras, tienen diferentes funciones, tienen diferente origen, hay mayor reflexión, hay mejor debate. Siempre, para que una ley sea dada o promulgada, se requiere que las dos cámaras la hayan aprobado.

No puedo terminar mi intervención sin dejar de mencionar que —presumo yo que con el mejor de los espíritus y la apertura democrática— el presidente de la Comisión dijo, al sustentar su posición, que en este debate podrían incorporarse nuevas instituciones y nuevos cambios a lo que estaba originalmente previsto en el dictamen. Al respecto, sugirió, por ejemplo, considerar temas como el de la renovación por tercios en el Congreso de la República.

Ese tema fue motivo de un proyecto que, si mal no recuerdo, presentó en su momento Fernando Olivera. No veo por qué, ahora, por un acto de transfiguración, el miembro de la Célula Parlamentaria Aprista que ha intervenido hace suya dicha propuesta.

Si la idea fuera presentar un proyecto de esas características, debo expresar claras y rotundas observaciones. Puede ser que ese sistema de renovación a mitad del período opere con éxito en otros países. Pero lo que es bueno en otros países no necesariamente tiene que ser bueno para nosotros. Un país como el nuestro, que tiene una democracia frágil que tenemos que construir cada día, no puede estar, por muy novedosas o vigentes que sean en otras latitudes, incorporando instituciones en nuestro sistema; porque una elección parlamentaria a mitad de un período va a crear inestabilidad, no solamente porque vamos a ser un país que permanentemente vive en campaña electoral, sino porque además si el presidente en funciones, cualquiera que éste sea, pierde las elecciones a mitad de su período, los triunfantes lo primero que le van a imputar es que ha perdido legitimidad y que ya no representa a la voluntad popular.

Esto va a originar toda una parafernalia de presentación de proyectos e iniciativas populistas con miras a las elecciones. Sobre este aspecto, tenemos que ser muy serenos, muy cautos. No tenemos necesariamente que copiar un sistema porque en otros países tiene éxito

En torno a este tema, me permito traer a colación un discurso que creo que muchas personas

debieran leer. Me refiero concretamente al discurso que desde ese estrado que ocupa la Mesa don Víctor Raúl Haya de la Torre pronunció cuando juró y asumió el cargo de presidente de la Asamblea Constituyente, en 1978.

Haya de la Torre, en su discurso inaugural de asunción del cargo, precisamente refiriéndose a temas similares al que estamos debatiendo en este momento—instituciones nuevas, como la renovación por mitades o por tercios del Parlamento—, decía: “Gran parte del fracaso de anteriores constituciones se explica por su inadaptación a la realidad nacional. El utópico extranjerismo de muchos legisladores y estadistas les hizo trasladar, sin mayor examen, instituciones y sistemas que surgían de realidades espacio-temporales muy diferentes de las nuestras”. Y añadía: “Nuestra Constitución debe emanciparse de las imitaciones y las copias, sin desdeñar el legado universal de la ciencia política”.

Si el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento lo necesita, le puedo alcanzar el texto íntegro de aquel discurso.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Congresista Bedoya, el colega Mulder le pidió una interrupción. ¿Se la concede?

**El señor BEDOYA DE VIVANCO (UN).**— Con el mayor gusto, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede hacer uso de la interrupción, señor Mulder.



**El señor MULDER BEDOYA (PAP).**— Muchas gracias, Presidenta.

Sólo pedí una interrupción para aclarar, porque me estoy reservando para una intervención ulterior respecto a distintos argumentos que se han verificado ahora. Sólo pedí la interrupción para hacer una aclaración.

Los proyectos que tienen que ver con la bicameralidad, el voto facultativo, la eliminación del voto preferencial y la renovación por tercios —y que, probablemente, de acuerdo con lo que disponga la Presidencia, vayan a entrar en discusión—, han sido consecuencia de conversaciones preliminares sostenidas por los portavoces de las distintas bancadas. No es que alguna bancada los haya hecho suyos.

Por tanto, no es correcto que estos proyectos sean conceptuados como proyectos de la Célula Parlamentaria Aprista. Porque en el proyecto al que hace referencia el congresista Bedoya no hay una titularidad nuestra. Por lo tanto, la lectura que hace de un fragmento del discurso de Haya de la Torre —por lo que le agradezco y compensaremos buscando algún texto de Luis Bedoya Reyes— es una lectura pertinente para este debate.

Pero lo que debe quedar claro e interesante es que lo que estamos discutiendo ahora es un dictamen de la Comisión de Constitución, al cual, por acuerdo de la Junta de Portavoces, le vamos a agregar otros temas, que son los que acabo de referir. El voto dirá hacia qué lado de reforma política y constitucional van a ir las distintas bancadas y los grupos políticos.

Gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Continúe, congresista Bedoya.



**El señor BEDOYA DE VIVANCO (UN).**— Señora Presidenta, construyendo y redondeando mi intervención, quiero finalmente referirme a un argumento que le he escuchado sostener a la señora Keiko Fujimori. Ella, con verdad, decía

hace unos minutos que hay otros países en los cuales el sistema unicameral funciona exitosamente. Pero, precisamente, los países en los que así sucede son aquéllos que se caracterizan por tener muy poca población: los países centroamericanos y nórdicos de Europa, que tienen muy poco electorado y muy poca votación.

En consecuencia, ese sistema sí es óptimo para esas realidades, mas no para una realidad como la nuestra. A mí sí me hace peso haber escuchado argumentos —que están, además, contenidos en el dictamen en debate— en el sentido de que mientras en otros países el promedio es de un parlamentario por cada 56 mil ciudadanos, en el Perú es de un parlamentario por cada 210 mil ciudadanos.

Espero haber contribuido con algunos argumentos, en virtud de los cuales nos reiteramos, como autores de uno de los proyectos que están fusionados en el dictamen en debate, en expresar nuestra clara posición a favor de la restitución del Senado de la República y de volver al sistema bicameral.

Muchas gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, señores congresistas.

Mañana continuaremos con el debate de este importante tema.

**Se inicia el debate de la fórmula sustitutoria, contenida en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, en virtud del cual se propone la ley de reforma de los artículos 141.º, 144.º, 150.º, 151.º, 154.º y 155.º de la Constitución Política, en materia de administración de justicia; y, por disposición de la Presidencia, la ponencia ingresa a un cuarto intermedio, a fin de redactar un nuevo texto que recoja sugerencias adicionales sobre el tema**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— El siguiente proyecto es el que propone la reforma de los artículos 141.º, 144.º, 150.º, 151.º, 154.º y 155.º de la Constitución Política, referidos a la administración de justicia.

Léase la sumilla del dictamen correspondiente, señor Relator.

#### **El RELATOR da lectura:**

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de ley núms. 116, 131, 220, 322, 331, 613, 665, 704, 734, 833, 841 y 888/2006-CR, en virtud del cual se propone la reforma parcial de la Constitución Política, en lo referente a la administración de justicia. (\*)

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se va a iniciar la sustentación del proyecto sustitutorio, contenido en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, de los proyectos de ley 116, 131, 220 y otros, que proponen la reforma constitucional en materia de administración de justicia.

Se le concede la palabra al presidente de la Comisión, el congresista Pastor Valdivieso, hasta por 10 minutos, para la sustentación correspondiente. Si requiere de más tiempo para su exposición, se le dará una ampliación.



**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

Continuando con el debate de propuestas de reforma institucional y

constitucional, así como de los temas de fondo que demanda el país, traemos ahora el texto del dictamen, aprobado en la Comisión de Constitución, referido a la reforma de la administración de justicia.

Empezaré recordando que luego de casi seis meses de estudio y análisis de las propuestas legislativas y de las observaciones formuladas por expertos, como los doctores Javier de Belaunde y Juan Monroy, invitados a diferentes sesiones de las comisiones de Constitución y Reglamento y de Justicia y Derechos Humanos para darnos sus aportes, se convino en acoger algunas de las observaciones hechas y presentar a la Comisión un texto final que recoja sobre todo los aspectos indispensables y esenciales de la reforma en materia de administración de justicia, dada su complejidad.

Los puntos considerados en el texto final, concordados con las posiciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Consejo Nacional de la Magistratura, siguiendo el criterio lógico, los fundamentos y justificaciones que se esgrimieron durante su elaboración, son los que describiré a continuación.

Las funciones de la Corte Suprema de Justicia.

La propuesta central de la reforma planteada radica en la redefinición de la Corte Suprema, a fin de que ésta asuma en el país el liderazgo jurídico a través de la construcción de un sistema judicial que brinde predictibilidad y una jurisprudencia de calidad.

En ese sentido, los esfuerzos en el trabajo de análisis técnico-jurídico y de consenso político que permitieron viabilizar la propuesta de reforma constitucional, se aglutinaron en la búsqueda de mecanismos que otorguen seguridad jurídica a la justicia peruana.

Por ello, el concepto neurálgico de la reforma es la incorporación del principio *stare decisis et non quieta movere*, el que se complementa con el filtro del *certiorari*. Ambos conceptos constituyen un desarrollo y perfeccionamiento legislativo en el ámbito procesal.

Pero esta propuesta no es aislada, ya que el texto legal identifica las funciones de la Corte Suprema, convirtiéndola sólo en una corte de casación, eliminando las funciones de este colegiado como órgano de instancia.

La lógica de la propuesta es lograr una importante reducción de la carga procesal que actualmente mantiene la Corte, uno de los elementos

(\*) El texto del documento obra en los archivos del Congreso de la República.

que más rechazo genera en la ciudadanía. La ciudadanía siempre dice que se necesita una justicia predecible y que actúe con mayor celeridad.

En efecto, como se observa en el cuadro que se muestra a continuación (*Ver cuadro 13.*), y que está también en el dictamen, el flujo procesal actual genera una congestión en el trabajo del máximo órgano de deliberación de la justicia en nuestro país, hecho que lo distrae de sus funciones trascendentales.

¿Cuál es la carga procesal de la Corte Suprema de Justicia de la República? En el año 2000 ingresaron 25 680 casos, de los cuales 22 485 fueron resueltos y quedaron pendientes de resolución 6 125. En el 2001 ingresaron 21 360, fueron resueltos 18 500 y quedaron pendientes 7 307. En el 2002 ingresaron 22 141, se resolvieron 18 681 y quedaron pendientes 8 864. Y lo mismo ocurrió en los años sucesivos.

Esta propuesta resulta concordante con la tendencia que viene asumiendo la nueva legislación procesal penal. En efecto, el Código Procesal Penal peruano —artículos 427.º y siguientes— no contempla en esta materia que la Corte Suprema actúe como instancia, sino fundamentalmente como corte de casación.

No obstante lo señalado, sobre este último punto se deben precisar algunos detalles. Por ejemplo, la queja planteada por la denegatoria del recurso de casación también sería competencia de la Corte Suprema, en tanto que se encuentra dentro del ámbito de dicho recurso.

Lo contrario sucedería con la acción de revisión, que de acuerdo con el diseño propuesto, requerirá de una modificación legislativa a fin de que se le otorgue dicha competencia a jueces de otros niveles, claro está que no coincidan con el que emitió la sentencia condenatoria firme. Ello en el entendido de que se trata de una acción impugnatoria autónoma.

En resumen, la Corte Suprema actuará, primero, como corte de casación, pudiendo escoger algunos casos conforme a ley; segundo, fijando precedentes vinculantes; y, tercero, asumiendo las demás competencias que la Constitución establece, como lo señalan los artículos 37.º y 100.º de la Carta Política.

Recapitulando, entre los efectos positivos de este planteamiento para todo el sistema de justicia se puede destacar los siguientes:

**Celeridad.**— La jurisprudencia, en la medida en que establece criterios uniformes de interpretación, no sólo aumentará la predictibilidad, sino que se erigirá como un “desincentivo” para la presentación de demandas con baja o casi nula probabilidad de éxito. Se generará así una curva decreciente de la carga procesal, puesto que los jueces tendrán menos casos que resolver.

**Control de la Corrupción.**— En la medida en que un sistema de precedentes de observancia obligatoria reduce el ámbito de discrecionalidad del juez, los particulares encontrarán menores oportunidades de corromper a los funcionarios judiciales.

### Carga procesal de la Corte Suprema de Justicia de la República

Casos \ Año	2000	2001	2002	2003
Ingresados	25 680	21 360	22 141	23 060
Resueltos	22 485	18 500	18 681	14 143
Pendientes	6 125	7 307	8 864	9 409

*Cuadro 13*

Aumento de credibilidad.— Serán eliminadas las sentencias contradictorias, lográndose una imagen de transparencia e imparcialidad.

Reglas claras y promoción de la inversión.— Una política de unificación de criterios jurisprudenciales, especialmente en aquellos temas en los que existen mayores diferencias interpretativas, generará mayor certeza entre los usuarios del servicio de justicia y entre los inversionistas que potencialmente puedan utilizarlo.

Finalmente, en el texto legal del dictamen se propone eliminar de la Constitución la referencia a la Sala Plena, dejándose claramente establecido que el máximo órgano de deliberación del Poder Judicial es la Corte Suprema de Justicia. Su regulación y composición serán establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en lo pertinente, por la Ley de la Carrera Judicial.

La organización y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, buscando definir con claridad el papel de este órgano en el tema de la administración de la carrera judicial y en la función de control disciplinario.

La propuesta parte de la premisa de que existe una crisis de control al interior del Poder Judicial, dado que éste, a través del Órgano de Control de la Magistratura (OCMA), no ha podido reducir la percepción de la población sobre la corrupción al interior de la institución.

El asunto radica en que simplemente los órganos de control correspondientes no fueron creados ni diseñados para enfrentar este problema, pues se entendía que la función disciplinaria se volvía inoperante por supuestas lealtades o falso espíritu de cuerpo.

Inicialmente, la propuesta planteaba una fórmula de control externo, es decir, la sustracción de la función disciplinaria del Poder Judicial y del Ministerio Público, para encargarla al Consejo Nacional de la Magistratura.

Luego, se pensó en un sistema mixto, en el que el Consejo Nacional de la Magistratura conocería en segunda instancia las quejas formuladas por terceros contra jueces y fiscales. No obstante ello, la fórmula planteada recoge una consideración trascendental que no se había tenido en cuenta, y que es aquella que estaba vinculada con la independencia del Poder Judicial, pues se considera que el ejercicio de la función disciplinaria era una condición indispensable de ésta. Además,

se tuvo en cuenta que a la fecha ya se ha cumplido con la incorporación de los representantes de la sociedad civil en los órganos de control del Poder Judicial y del Ministerio Público, de acuerdo con lo que ordena la Ley 28149, y se aprecian importantes esfuerzos en las nuevas gestiones de los órganos de control.

Así, el diseño constitucional adoptado en la fórmula plantea que el Consejo Nacional de la Magistratura investigue de oficio, o a pedido de parte, a jueces y fiscales supremos, pudiendo imponerles las sanciones que corresponda. En el caso de jueces y fiscales de otros niveles, las funciones disciplinarias quedan a cargo de los órganos de control correspondientes, salvo que éstos pidan la destitución de aquéllos, en cuyo caso el Consejo Nacional de la Magistratura evaluará la aplicación de la sanción.

Respecto a la conformación del Consejo, el proyecto de reforma constitucional tomó en consideración que, en la lógica de la propuesta, el Consejo ejercería funciones disciplinarias sobre el ejercicio de la función jurisdiccional, lo que determina la importancia de la presencia de abogados o profesionales con conocimientos en materia jurídica.

Es importante destacar que, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, los integrantes del Consejo son siete. De ellos, se entiende que tres son abogados.

Ahora, si se toman en cuenta los hechos suscitados en la elección de los representantes de las universidades en el proceso del 2005, en que se eligieron dos profesionales no abogados, más los dos representantes de los demás colegios profesionales del país, existía una minoría con conocimientos jurídicos, justamente para evaluar la función jurisdiccional. Algunos autores consideran esto como un contrasentido.

Por ello, el presente dictamen plantea un Consejo con una conformación de nueve integrantes: dos elegidos por la Corte Suprema, uno por los fiscales supremos, uno por los colegios de abogados del país, uno por los demás colegios profesionales, uno por los rectores de las universidades públicas, uno por los rectores de las universidades privadas, un profesor principal en materia jurídica de las universidades públicas y otro de las privadas.

De esta forma, existiría una mayoría con conocimiento jurídico, pero respetando su origen: tres del sistema de justicia y seis de la sociedad civil.

En lo que respecta a la evaluación del desempeño, prevista en la propuesta de modificación de los artículos 150.º y 154.º de la Constitución, se debe señalar que ella constituye el reconocimiento constitucional de una atribución asignada por la autógrafa de la Ley de la Carrera Judicial al Consejo Nacional de la Magistratura.

La evaluación del desempeño de jueces y fiscales, conforme se encuentra previsto en el artículo 76.º de la autógrafa citada, tiene por finalidad conocer sus rendimientos y méritos, así como detectar las necesidades de capacitación o recomendar la incorporación de mejores prácticas para optimizar la impartición de justicia. En la propuesta se elimina la tan cuestionada ratificación periódica de magistrados.

La evaluación del desempeño medirá la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la función, considerando los siguientes aspectos: uno, la calidad de las resoluciones; dos, la calidad de la gestión de los procesos; tres, la celeridad y rendimiento; cuatro, la organización del trabajo; cinco, las publicaciones; y, seis, el desarrollo profesional.

Finalmente, señora Presidenta, con respecto a la definición institucional del papel de la Academia de la Magistratura como instrumento para la formulación y ejecución de las políticas públicas en materia de formación y capacitación de magistrados, la propuesta sigue la misma línea de lo planteado por la Comisión Especial de la Reforma de Administración de Justicia (Ceriajus). Se considera indispensable su adscripción al Consejo Nacional de la Magistratura, ya que sus funciones se relacionan e incluso, en ciertas etapas, se vuelven interdependientes.

La formación de los magistrados encargada a la Academia de la Magistratura repercute directamente en la calidad de su desempeño, en la función jurisdiccional y, en consecuencia, en la evaluación de los méritos de éstos. Pero, al mismo tiempo, una adecuada evaluación debe también contemplar las medidas correctivas que, en más de una oportunidad, involucrarán planes especiales de capacitación.

En suma, la reforma constitucional busca fortalecer la administración de justicia. Por ende, la propuesta legislativa no debilita el ordenamiento jurídico nacional, aunque evidentemente incidirá en la modificación de la legislación ordinaria, cuya propuesta debe ser desarrollada en la *vacatio legis* establecida en las disposiciones transitorias de la norma propuesta.

Por ello, le pedimos al Pleno del Congreso el debate correspondiente y la aprobación del proyecto que propone la modificación del título correspondiente a la administración de justicia en la Constitución peruana.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede hacer uso de la palabra, por cinco minutos, el congresista Víctor Mayorga.



**El señor MAYORGA MIRANDA (N-UPP).**— Señora Presidenta, creo que, efectivamente, se han puesto en debate temas sumamente importantes, con lo que se demuestra a la opinión pública la capacidad de este Congreso para poder discutirlos.

Pero ello no implica que necesariamente se tenga que estar de acuerdo en todas las propuestas. Yo tengo observaciones muy específicas contra el dictamen que se ha sustentado.

La Constitución Política vigente regula el capítulo VIII, sobre el Poder Judicial, en 12 artículos. Éstos se han reducido a apenas seis artículos. Primera gran preocupación.

Una segunda gran preocupación es que no se da absolutamente ninguna explicación para que quede bien en claro cuál es la razón de no haberse considerado siquiera el término “modificación” de los artículos 138.º y 139.º de la Constitución, que se refieren a los principios y derechos de la función jurisdiccional, que también están contenidos en la Constitución de 1979.

Y, lo más grave: la redacción del artículo 140.º de la Constitución vigente es una puerta abierta para un tema cuyo debate no ha concluido en el Congreso. ¿Qué es lo que dice el artículo 140.º de la Constitución? “La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada”.

Al no haberse considerado en la propuesta la modificación de dicho artículo —sobre una limitación de la aplicación de la pena de muerte—, que estaba pendiente de debate en este Congreso, se deja una puerta abierta para que se pueda proponer, a través de una medida legislativa, la reimplantación de la pena de muerte. Ésta es una omisión verdaderamente grave y delicada.

Por otro lado, señora Presidenta, valga la oportunidad para aclarar que no estuve presente en todas las sesiones de la Comisión por motivos de salud, hecho que no viene al caso explicar. Entonces, no es que yo esté en contra de la propuesta porque me da la gana.

Hay otro aspecto que también quiero señalar: yo participé, todavía en la Comisión de Constitución, en los debates que se hicieron sobre el artículo 155.º de la Carta Política.

En las primeras sesiones de la Comisión habíamos propuesto que en dicho artículo se considerara la representación de los colegios profesionales y que no tengan que ser únicamente abogados los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura.

No encuentro explicación al hecho de haberse sobredimensionado la participación de abogados. Esto me parece que es dejar de lado a un segmento importante de la sociedad civil.

Por otro lado, debo señalar que en la Constitución vigente se establece que la Academia de la Magistratura forma parte del Poder Judicial. Pero ¿qué es lo importante de destacar de la Academia de la Magistratura? Que estando incluida en el Poder Judicial, funcionó con autonomía, con independencia. A ella le correspondía establecer lo que significan los cursos de capacitación. Y los cursos de capacitación, de acuerdo con la tradición que ya se ha establecido, deben realizarse una vez que el juez o el magistrado haya ostentado el título, haya sido nombrado; es decir, debe hacerse como un acto posterior.

Pero esta capacitación —ojo con esto, señora Presidenta— debe alcanzar no solamente a los jueces de paz, a los de primera instancia y a los vocales superiores, sino también a los miembros de la Corte Suprema.

Estas observaciones me llevan a hacer la siguiente propuesta, en nombre de la bancada de UPP: que el texto pase a un cuarto intermedio, a fin de que se pueda consensuar en la comisión respectiva, para que queden bien en claro las omisiones que he anotado. Porque un capítulo tan importante no puede estar cojo.

Nada más, señora Presidenta.

Gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Muchas gracias, señor congresista.

Como no hay más solicitudes para hacer uso de la palabra, se la concedo al congresista Pastor, quien expresará finalmente su posición respecto a la solicitud de pasar a un breve cuarto intermedio, a fin de que él responda a determinadas propuestas formuladas por el congresista Mayorga.

Estaríamos listos para votar, si hubiese en la sala la cantidad de congresistas requeridos. Pero como no es así, y habiendo formulado algunas sugerencias el congresista Mayorga, creo que lo pertinente es que mañana, al retomar este tema, el señor presidente de la Comisión de Constitución nos traiga una posición final.

Mañana, entonces, reiniciamos el debate de esta materia y votamos.



**El señor PASTOR VALDIVIESO (PAP).**— Señora Presidenta, es importante también que mañana, con una presencia seguramente mayor que la de hoy, podamos escuchar algunas otras sugerencias al respecto. Ésta es una propuesta de

reforma constitucional, por lo que es importante que se expresen otras opiniones sobre ella, como la que seguramente expresará el presidente de la Comisión de Justicia, que ha participado activamente con nosotros en el tratamiento de esta materia.

Gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Por excepción, última intervención se le concede al presidente de la Comisión de Justicia, congresista Raúl Castro Stagnaro. Luego, pasaremos a tratar el tema referido a la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.



**El señor CASTRO STAGNARO (UN).**— Muchas gracias, señora Presidenta.

En efecto, la reforma constitucional en administración de justicia no es un tema nuevo que se esté discutiendo en el Congreso de la República, sino que es un tema que se ha discutido los cinco años anteriores, en el Congreso que ha precedido a éste. Esto se inició con el grupo de trabajo de alto nivel en el 2001 y continuó con el grupo de trabajo Acuerdo por la Justicia, de la Corte Suprema de la República, que encabezó el doctor Hugo Sivina. Posteriormente, esta materia fue trabajada por

la Comisión de Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus), que produjo un texto constitucional para el capítulo referido a la administración de justicia.

En consecuencia, lo primero que tengo que decir es que esta propuesta de reforma que hoy ha sustentado apropiadamente el señor presidente de la Comisión de Constitución no es una cosa nueva; es algo que se viene discutiendo de mucho antes, y que, desde luego, ha sido actualizado en los términos en que ha sido presentado en el dicamen correspondiente.

Hay, quizá, algunos aspectos importantes que deben reseñarse. Se dijo que había omisiones en algunos artículos del capítulo referido a la administración de justicia: que no habían sido tocados o que no habían sido reformados. Pero, en realidad, lo que pretende esta reforma es básicamente modernizar las instituciones vinculadas al sector Justicia; y modernizar en aquello que es absolutamente indispensable: por ejemplo, las funciones de la Corte Suprema y las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Cuando inicialmente, señora Presidenta, hicimos el recuento de todos los proyectos de ley —que son 12— que usted y el señor Relator han mencionado, llegamos a un predictamen inicial que modificaba todos los artículos del capítulo sobre la administración de justicia. En ese momento, lo primero que dijeron los señores congresistas fue que se estaba afectando el “núcleo duro” de la Constitución, y que éste no era un tema para el poder constituido, sino para el poder constituyente.

En consecuencia, en concordancia con los objetivos trazados por el Poder Judicial, por el Consejo Nacional de la Magistratura y por el Congreso de la República, entre los que están alimentar y profundizar esta reforma, hemos actuado fundamentalmente sobre los artículos que son absolutamente trascendentes en dicho capítulo.

En ese sentido, hemos actuado con un criterio absolutamente constitucional, es decir, con las grandes referencias para dejar el desarrollo de esto a las leyes orgánicas, por ejemplo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la Ley de la Carrera Judicial, etc.

Este proyecto sí trae grandes innovaciones. Por ejemplo, el señor presidente de la Comisión de Constitución ya se ha referido a las nuevas funciones de la Corte Suprema de la República, al establecimiento del *stare decisis*, es decir, del pre-

cedente vinculante, de aquel precedente que va a significar que ante dos casos extraordinariamente similares, no puede haber resultados distintos, como sucede actualmente.

Ya se ha explicado claramente que esto es una herramienta enorme en la lucha contra la corrupción: el establecimiento del *certiorari*, función jurisdiccional que consiste en tomar un caso de las instancias inferiores para de pronto solucionarlo y, de esa manera, desalentar la interposición de nuevos procesos, de nuevos litigios que van a recargar la administración de justicia.

Entonces, tanto el precedente vinculante, como el *certiorari*, que es la selección de los procesos, puede ayudar a ordenar lo que hoy es un caos en el Poder Judicial. Me estoy refiriendo concretamente a la enorme carga procesal.

Es verdad que el espíritu de los peruanos es absolutamente litigioso. En consecuencia, lo que hay que hacer es reconvertir esta mala educación ciudadana, perfilando el rol del Poder Judicial a efecto de que la jurisprudencia, los antecedentes ayuden a ordenar los criterios de los abogados y de los litigantes.

Finalmente, señora Presidenta, no puedo dejar de referirme a las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Se ha reclamado durante mucho tiempo que las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura eran absolutamente discrecionales. La opinión pública también ha reclamado que el Poder Judicial no tiene un sistema de evaluación que permita medir la idoneidad de los jueces. En consecuencia, estábamos teniendo permanentemente en el debate nacional los casos de corrupción, de falta de idoneidad, de falta de conocimiento, de falta de capacidad de muchos de los magistrados de la República.

Lo que las nuevas funciones del Consejo Nacional de la Magistratura pretenden es, precisamente, corregir esas deficiencias, para ir a un sistema periódico de evaluación del desempeño, en que se concuerde en términos muy precisos una evaluación parcial con una evaluación integral. La primera de ellas esta considerada en la Ley Orgánica de la Carrera Judicial, que está en debate; y la segunda de ellas es el equivalente a la ratificación, pero sin la discrecionalidad que hasta hoy tiene el Consejo Nacional de la Magistratura.

Esto, al amparo de una ley orgánica de la carrera judicial, va a permitir que, con principios clara-

mente establecidos, con un perfil de magistrado, pueda evaluarse permanentemente la condición de juez. De esta manera, se garantizará a la ciudadanía que el valor supremo de justicia es un valor por el cual las autoridades nos hemos preocupado y estamos específicamente legislando.

No quiero abundar en más detalles, porque estoy seguro de que el debate continuará. Habrían muchas cosas más que decir. Pero con esto concluyo: el hecho de modificar pocos artículos —seis— de la Constitución en el tema pertinente corresponde a la concepción de definir los aspectos principales que permitan una modernización del Poder Judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura y de una justicia eficiente, transparente y predecible.

Muchas gracias, señora Presidenta.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Gracias, señores congresistas.

Entonces, mañana reiniciaremos el debate de esta materia en base al texto sustitutorio que presente el congresista Pastor luego del cuarto intermedio.

No olvidemos que, de acuerdo al artículo 206.º de la Constitución, toda reforma constitucional requiere ser aprobada con la mayoría absoluta del número legal de congresistas y ratificada mediante referéndum. Se omite el referéndum cuando en el Congreso se logra la aprobación de la propuesta de reforma constitucional en dos legislaturas ordinarias continuas, pero con la mayoría calificada de los dos tercios para arriba. Es decir, se van requerir no menos de 80 votos para su aprobación. Hoy los tuvimos a primera hora, cuando se sometió a consulta el texto sustitutorio que proponía ordenar la expedición de una nueva partida de nacimiento en los casos en que el reconocimiento de la paternidad se realice con posterioridad a la fecha de inscripción. Ojalá mañana podamos lograr también más de 80 votos.

**La Presidencia dispone, a solicitud del presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, congresista Eguren Neuenschwander, posponer hasta el día siguiente la votación del texto sustitutorio, consensuado con la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de los proyectos de ley núms. 1091, 1129 y 1183/2006-CR, que**

**proponen incorporar la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Continuamos con la sesión. El último tema que debatiremos hoy es el nuevo texto sustitutorio, consensuado entre el presidente de la Comisión de Descentralización y el vicepresidente de la Comisión de Economía, que propone la incorporación de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondo de Pensiones.

Léase la sumilla del dictamen.

**El RELATOR da lectura:**

Dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, recaído en los proyectos de ley núms. 1091, 1129 y 1183/2006-CR, que proponen la ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (\*)

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Puede hacer uso de la palabra el presidente de la Comisión de Descentralización, Juan Carlos Eguren.



**El señor EGUREN NEUENSCHWANDER (UN).**— Gracias, señora Presidenta.

Como recordará la Representación Nacional, este texto sustitutorio consensuado entre las comisiones de Descentralización y de Economía había quedado al voto. En su oportunidad, no fue votado por tratarse de la modificación de una ley orgánica. Y, en estos casos, es importante que el Pleno del Congreso tenga el número adecuado de representantes.

Señora Presidenta, solicito que el nuevo texto sea votado mañana, al inicio de la sesión, para asegurar la cantidad de votos necesaria para aprobar la modificación de la Ley Orgánica pertinente.

Gracias.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Correcto, queda al voto.

(\*) El texto del documento obra en los archivos del Congreso de la República.

**Se aprueban mociones de saludo a la Gran Unidad Escolar José Faustino Sánchez Carrión, de la ciudad de Trujillo; y a la institución educativa Coronel Bolognesi, del distrito de Chiquián, provincia de Bolognesi, región Áncash, por sus correspondientes aniversarios de creación institucional; al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash; y a la provincia de Ascope, región La Libertad, por celebrar sus aniversarios de creación política; y al partido Acción Popular, con motivo de conmemorar el aniversario del gesto cívico llevado a cabo en el jirón de la Unión**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— A continuación, se dará cuenta de la parte resolutive de algunas mociones de saludo.

**El RELATOR da lectura:**

#### **Mociones de Saludo**

Del congresista Rodríguez Zavaleta, a la Gran Unidad Escolar José Faustino Sánchez Carrión, de la ciudad de Trujillo, con motivo de conmemorar el 2 de junio de 2007 el quincuagésimo quinto aniversario de prestación de servicios a la comunidad trujillana.

Del congresista Anaya Oropeza, al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash, con ocasión de celebrar el 1 de junio de 2007 el décimo tercer aniversario de su creación política.

De los congresistas Balta Salazar, Sucari Cari, Wilson Ugarte, Mallqui Beas, León Romero, Huerta Díaz, Velásquez Quesquén, Sánchez Ortiz, Rodríguez Zavaleta, Vargas Fernández y Zumaeta Flores, al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash, con motivo de conmemorar el 1 de junio de 2007 el décimo tercer aniversario de su creación política.

De los congresistas Balta Salazar, Sucari Cari, Wilson Ugarte, Mallqui Beas, León Romero, Sánchez Ortiz, Rodríguez Zavaleta, Vargas Fernández, Zumaeta Flores, Calderón Castro y Huerta Díaz, a la institución educativa Coronel Bolognesi, del distrito de Chiquián, provincia de Bolognesi, región Áncash, con motivo de conmemorar el 7 de junio de 2007 el quincuagésimo aniversario de su creación institucional.

Del congresista Alegría Pastor, a la noble provincia de Ascope, región La Libertad, con motivo

de celebrar el 31 de mayo de 2007 el vigésimo tercer aniversario de su creación política.

De la congresista Sasieta Morales, al partido Acción Popular, con motivo de celebrar el 1 de junio de 2007 el quincuagésimo primer aniversario del gesto cívico llevado a cabo en el jirón de la Unión, como una clara expresión de respecto a la voluntad popular.

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Los señores congresistas que estén a favor se servirán expresarlo levantando el brazo. Los que estén en contra, de la misma manera. Los que se abstengan, igualmente.

**—Efectuada la votación, se aprueban las mociones de saludo.**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Han sido aprobadas las mociones de saludo.

**—Los textos aprobados son los siguientes:**

**“El Congreso de la República;**

**Acuerda:**

Expresar su saludo y felicitación a la Gran Unidad Escolar ‘José Faustino Sánchez Carrión’ de la ciudad de Trujillo, región La Libertad, con motivo de conmemorar el 2 de junio de 2007 el Quincuagésimo Quinto Aniversario de servicios óptimos a la comunidad trujillana, logrando los primeros puestos en concursos académicos, cívico patrióticos, artísticos y deportivos a nivel local, departamental, nacional e internacional.

Lima, 28 de mayo de 2007.”

**“El Congreso de la República;**

**Acuerda:**

**Primero.**— Expresar su saludo y felicitación al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash, con ocasión de celebrar el 1 de junio de 2007 el Décimo Tercer Aniversario de su creación política.

**Segundo.**— Transcribir la presente Moción al señor Valentín Rolando Fernández Bazán, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote y, por su intermedio, al cuerpo de regidores y a la población en general.

Lima, 25 de mayo de 2007.”

**“El Congreso de la República;****Acuerda:**

**Primero.**— Expresar su saludo y felicitación al distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, región Áncash, con motivo de conmemorar el 1 de junio de 2007 el Décimo Tercer Aniversario de su creación política.

**Segundo.**— Transcribir la presente Moción al señor Valentín Rolando Fernández Bazán, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote y, por su intermedio, a la población en general.

Lima, 23 de mayo de 2007.”

**“El Congreso de la República;****Acuerda:**

**Primero.**— Expresar su saludo y felicitación a la Institución Educativa ‘Coronel Bolognesi’ del distrito de Chiquián, provincia de Bolognesi, región Áncash, con motivo de conmemorar el 7 de junio de 2007 el Quincuagésimo Aniversario de su creación institucional.

**Segundo.**— Transcribir la presente Moción al señor Víctor Marden Garro Condezo, Director de la Institución Educativa ‘Coronel Bolognesi’ y, por su intermedio, al personal docente y administrativo, así como a los alumnos en general.

Lima, 22 de mayo de 2007.”

**“El Congreso de la República;****Acuerda:**

**Primero.**— Expresar su saludo y congratulación a la noble provincia de Ascope, región La Libertad, con motivo de celebrar el 31 de mayo de 2007 el Vigésimo Tercer Aniversario de su creación política, formulando sus más fervientes votos para que esta pujante provincia siga el ejemplo inmortal de sus héroes e hijos predi-

lectos en beneficio de su provincia, su región y de su país.

**Segundo.**— Ratificar su personal compromiso de trabajar esforzadamente con las autoridades locales de tan próspera provincia, con la finalidad de desterrar de ella la pobreza, el subdesarrollo y el analfabetismo.

**Tercero.**— Transcribir la presente Moción al señor Mario Salomón Velarde Carrión, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Ascope y, por su intermedio, a todo el noble, luchador y progresista pueblo de Ascope.

Lima, 31 de mayo de 2007.”

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Se solicita a los señores congresistas la dispensa del trámite de aprobación del acta para los acuerdos tomados en la sesión de hoy.

Los señores congresistas que estén a favor se servirán expresarlo levantando el brazo. Los que estén en contra, de la misma manera. Los que se abstengan, igualmente.

**—Efectuada la consulta, se acuerda tramitar los asuntos tratados en la presente sesión sin esperar la aprobación del acta.**

**La señora PRESIDENTA (Mercedes Cabanillas Bustamante).**— Ha sido acordada por unanimidad la dispensa.

Se cita a los señores congresistas para el día de mañana, a las 9 horas y 30 minutos. Les ruego estar a la hora exacta. Hoy hemos tenido alrededor de 26 ausencias injustificadas. Esperemos que mañana eso sea superado.

Se suspende la sesión.

**—A las 20 horas y 35 minutos, se suspende la sesión.**

Por la redacción:  
JORGE VIVIANI CAMERANO

