

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

**Dictamen en Minoría
sobre Reforma del Título
IV de la Constitución
Política del Perú.**

Señor Presidente:

Han venido, para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los Proyectos de Ley sobre reforma constitucional N° 9955/2004-CR, 11192/2004-CR, 11313/2004-CR, 11314/2004-CR, 11331/2004-CR, 11456/2004-CR, 11616/2004-CR y 11672/2004-CR.

I. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

- Proyecto de Ley N° 9955/2004-CR, presentado por el señor Congresista Alcides Chamorro Balvín, el cual propone la reforma del artículo 93° de la Constitución Política del Perú, referente a que los Congresistas representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo.
- Proyecto de Ley N° 11192/2004-CR, presentado por la señora Congresista Emma Vargas de Benavides, el cual propone la modificación del artículo 90° de la Constitución Política del Perú, a efecto de restablecer el Sistema Bicameral en el Poder Legislativo.

- Proyecto de Ley N° 11313/2004-CR, presentado por los señores Congresistas Xavier Barrón Cebreros, Rafael Aíta Campodónico, José Barba Caballero, Rosa Florián Cedrón, Kuennen Franceza Marabotto, Arturo Maldonado Reátegui, Fabiola Morales Castillo, Rafael Rey Rey e Hildebrando Tapia Samaniego, el cual propone modificar los artículos 90°, 94°, 97°, 99°, 100°, 101°, 107°, 131°, 132° y 134° de la Constitución Política del Perú, mediante los cuales se restablece la bicameralidad en el Poder Legislativo.

- Proyecto de Ley N° 11314/2004-CR, presentado por el señor Congresista Xavier Barrón Cebreros, el cual propone modificar el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, a efecto de restituir el sistema bicameral en el Poder Legislativo.

- Proyecto de Ley N° 11456/2004-CR, presentado por los señores Congresistas Jorge Del Castillo Gálvez, Carlos Chávez Trujillo, Judith De La Mata Fernández, José Luis Delgado Núñez del Arco, Juan Figueroa Quintana, Luis Gasco Bravo, Luis Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Negreiros Criado, Víctor Noriega Toledo, Luis Santa María Calderón, Róger Santa María Del Águila y César Zumaeta Flores, el cual propone modificar los Capítulos I, II y III del Título IV de la Constitución Política del Perú, mediante los cuales se restablece el sistema bicameral.

- Proyecto de Ley N° 11616/2004-CR, presentado por el señor Congresista Henry Pease García, el cual propone modificar los capítulos I, II y III del Título IV de la Constitución Política del Perú, a efecto que el Poder Legislativo se componga de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

- Proyecto de Ley N° 11672/2004-CR, presentado por el señor Congresista Luis Guerrero Figueroa, el cual propone adicionar al artículo 90° de la Constitución Política del Perú el párrafo siguiente: "... No hay reelección inmediata de Congresistas.

Transcurrido otro período constitucional, los ex Congresistas pueden volver a postular sujetos a las mismas condiciones".

- Proyecto de Ley N° 11331/2004-CR, presentado por el señor Congresista Natale Amprimo Plá, que propone modificar los artículos: 65°, 82°, 102° y 139° de la Constitución Política del Perú. Este proyecto pretende modificar el artículo 101° de la Constitución Política del Perú, agregando atribuciones a la Comisión Permanente, como son las de ratificar los ascensos de los oficiales generales, almirantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, ratificar el nombramiento de los embajadores designados por el Presidente de la República, ratificar el nombramiento del Presidente del Consejo Directivo de cada organismo regulador, proponer al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y al Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia.

La presente iniciativa legislativa - sometida a análisis y debate - está sustentada en la necesidad de reafirmar la estructura unicameral del Poder Legislativo, incluyendo mecanismos que refuercen la institucionalidad democrática y que brinden, a la función legislativa, herramientas de transparencia y confianza, a la vez de la reflexión necesaria para aprobar sólo las leyes que el país necesita.

II. ANÁLISIS

- Congreso de la República Unicameral

El presente dictamen, luego de la evaluación pertinente, opta por mantener el sistema unicameral pero introduciendo importantes modificaciones con la finalidad de garantizar una adecuada representación producto de una óptima combinación de las circunscripciones electorales. Se considera a favor, los siguientes argumentos:

- Celeridad legislativa. En un solo frente se expedirán leyes con mayor rapidez. La organización del Congreso, a través de Comisiones, debe responder a criterios de especialización entre sus miembros – en aquellos temas que más los convoque- y a la constante relación de estos grupos de trabajo con los sectores más importantes de la vida política, económica y social del país. De este modo, los proyectos de ley y de resolución legislativa, serán analizados, de modo ágil y especializado. El trabajo legislativo que cada Comisión desarrolla, debe incluir el ejercer la facultad que tienen los Congresistas, de invitar a especialistas y autoridades para debatir sin apremio de tiempo un proyecto, el cual debe ir al Pleno. El dictamen, debidamente consensuado, se publicará en el Portal del Congreso para que sea conocido por la ciudadanía y quede a la espera de críticas y aportes antes de ir al debate mayor.

Resulta importante señalar que la exigencia de un doble debate y una doble votación es de vital importancia en el sistema unicameral. Este doble debate y doble votación se efectuaría con un período mínimo de diez días entre cada una de las votaciones, salvo en los casos en que se hubiesen aprobado con más del 75% de los votos del número legal de Congresistas. Acto seguido a la primera votación, debe publicarse lo aprobado en el diario oficial El Peruano, salvo excepción señalada. La finalidad es acabar con la posibilidad de las cuestionadas leyes sorpresa y contribuir a promover la formación de opinión y la fiscalización de la sociedad civil, antes de que se aprueben estas importantes leyes.

De este modo, la ciudadanía, los líderes de opinión, la prensa y los medios de comunicación en general pueden debatir, cuestionar y hasta aportar a lo dictaminado contribuyendo con la “reflexión necesaria”.

- Respecto a la delegación de facultades al Poder Ejecutivo. El argumento de la lentitud en el proceso legislativo no se justifica en muchos casos, por lo que de acuerdo a las estadísticas, resulta evidente la disminución del pedido de facultades con relación a los gobiernos anteriores. Además, de no existir mayoría en el partido gobernante y si llegado el caso solicitara estas facultades, el Ejecutivo tendría que buscar alianzas, lo cual promovería el diálogo y la búsqueda de consensos.
- Control ciudadano. Es preferible el control de la sociedad sobre el Congreso, al control entre Cámaras. Mecanismos difíciles para la exoneración de trámites reglamentarios que aseguran un adecuado proceso legislativo, permiten condiciones para que la sociedad evalúe y controle el trabajo parlamentario sin necesidad de otra cámara.
- En países donde hay doble cámara, la tendencia es a la especialización y a quitarle prerrogativas a una de ellas en beneficio de la otra. En los países grandes y federales, prevalece la bicameralidad debido a un factor de representatividad.
- En un Congreso Unicameral, la evaluación de un gobierno, la crítica a un Ministro, o la llamada estación de preguntas, es realizada por el Congreso en Pleno, lo cual no se da en uno Bicameral debido a que ésta es una función de la Cámara de Diputados. En este caso, más que una visión

nacional se tiene una visión departamental, provincial o local, lo cual no ocurre en el Congreso unicameral.

- Se destaca el control del Tribunal Constitucional.

- **Doctrina comparada**

Encontramos como referencia a Sieyes, Padre de la Constitución Revolucionaria de Francia, quien decía: "Una segunda Cámara que discrepa con la primera es perjudicial. Mientras que si la segunda Cámara está de acuerdo con la primera es superflua".

También señalamos a Sartori, conocido tratadista constitucional, quien señala que "Si las dos cámaras son muy parecidas, si una es reflejo de la otra, facilitan la gobernabilidad. Pero no sirven a ningún propósito de control o balance. Por otra parte, si las cámaras son diferentes, aseguran un mayor control, pero también prometen conflicto y estancamiento".

Un reconocido tratadista de Derecho constitucional español, Fernández Segado, nos dice en su obra del sistema constitucional que "En los últimos tiempos hemos asistido a un lento declive del Bicameralismo, en la medida en que el empuje democrático ha hecho perder a la Cámara Alta buena parte de los caracteres originales. Esta pauta quiebra tan sólo los estados federales en donde la representación de las comunidades territoriales acogidas por las cámaras altas, encuentra un perfecto ensamblaje en el principio federativo". El Perú no es un país federal, el Perú es un país unitario y es un país en el cual nos encontramos en pleno proceso de regionalización, el cual es a largo plazo.

García Falla, otro reconocido tratadista español, señala: "Podríamos decir a la vista de la situación que existe un alto grado de insatisfacción en cuanto al cumplimiento del Senado, insatisfacción compartida tanto en territorio doctrinal como el político."

Y respecto a la calificación de Cámara de la reflexión, García Falla sostiene que la "Cámara de reflexión no deja de ser una forma bien intencionada de autoengaño". Es importante señalar que el presidencialismo latinoamericano ha llevado a constantes bloqueos entre en el Ejecutivo y el Legislativo si bien porque el primero de ellos no cuenta con la mayoría necesaria que apoye su política o debido a la falta de coincidencias ideológicas en uno y otro lado.

A decir del constitucionalista español, Alejandro Saiz Arnaiz, "... la tendencia mayoritaria en el reciente constitucionalismo ha favorecido la institucionalización de Parlamentos unicamerales. Así lo demuestran, por ejemplo, las reformas que pusieron fin al bicameralismo en monarquías parlamentarias como la danesa, en 1953, y la sueca, en 1969. Igualmente, en la defensa de la opción unicameral, encontramos a las Constituciones de las Repúblicas de Grecia y de Portugal, de 1975 y 1976, respectivamente."¹ Arnaiz señala además, que el bicameralismo se justifica, desde un punto de vista histórico y teórico, por la representación de intereses, ámbitos, instancias o sujetos políticos diversos; y, sólo parece cobrar, - el bicameralismo- pleno sentido en un moderno ordenamiento democrático en los casos de división territorial del poder político. Así por ejemplo, en opinión de L. Paladín, "el único tipo de Estado en el que el bicameralismo parece ser actualmente necesario por definición, es el representado por

¹ SAIZ ARNAIZ, Alejandro. *Responso Iurisperitorum Digesta*. Ediciones Universidad de Salamanca. 2000, Pag 13.

los ordenamientos federales o que se autodenominan como tales (o que se caracterizan, en todo caso, por un fuerte grado de descentralización).²

Se cita también a don Leguina Villa, catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, vicerrector de la Universidad del País Vasco, ex Magistrado del Tribunal Constitucional, para quien el Senado es “la pieza más defectuosa de nuestra arquitectura constitucional. La más defectuosa y quizá también la menos útil”³.

Respecto a este tema, en reciente encuesta efectuada por la Universidad de Lima, se consultó a la población sobre el bicameralismo y éste fue rechazado por la población de Lima Metropolitana y el Callao. En cambio, el unicameralismo fue aprobado por el 56%, según la Universidad de Lima, y por el 62.5 %, según la encuesta de CPI. ⁴

- **Renovación del Parlamento por Mitades**

Se propone la renovación del Parlamento por mitades, mediante un proceso electoral organizado conforme a ley, a la mitad del período parlamentario .

El proyecto de dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, elaborado en cumplimiento de la Ley N° 27600, en su artículo relativo a la Cámara de Diputados señalaba que ésta se “renueva por mitades cada dos años y medio”. Esta propuesta no alcanzó consenso y se eliminó del dictamen final.

La finalidad de la renovación de los parlamentarios es permitir un mayor control de los representados, así como modificar la imagen negativa que tiene el Congreso

² PALADIN, L. Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano. Quaderni Costituzionali, n° 2, 1984.

³ LEGUINA VILLA, AAVV, La reforma del Senado, Madrid, 19966, p. 139

frente a la opinión pública. La renovación permitiría una recomposición del Parlamento motivada por la opinión de la ciudadanía, formada por el trabajo efectuado en el Congreso que originaría la ratificación de la confianza o la supresión de la misma. Obligaría a los Partidos Políticos a presentar a sus mejores candidatos puesto que una renovación podría ocasionar inclinar la mayoría parlamentaria hacia un sector que antes no la tenía.

Los candidatos a la Presidencia y a las Vicepresidencias pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. La participación de los líderes de los partidos políticos fortalecería la representación y enriquecería los debates parlamentarios.

Atribuciones de la Comisión Permanente

- Se refuerzan las atribuciones de la Comisión Permanente a favor de que el Congreso de la República recupere las funciones de nombramiento y elección de altas autoridades.

Aprobación de leyes

- Se le da rango constitucional a una norma en la cual se detalla que todo dictamen es sometido a doble debate y doble votación. La finalidad de estos requisitos es brindar la requerida reflexión que pretenden quienes optan por la bicameralidad.

⁴ Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima , Barómetro Setiembre 2004 y CPI de fecha 24 y 25 de

CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 70º literal b) del Reglamento del Congreso de la República, se recomienda la aprobación del siguiente texto:

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 90º, 101º, 102º, 105º, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

ARTÍCULO 1º.- Modifícase los artículos 90º, 101º, 102º y 105º, de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

Artículo 90º- El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara única.

El número de Congresistas es de ciento veinte. El Congreso se elige por un período de cinco años y se renueva **por mitades cada dos años y medio, a través de un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la presidencia y a las vicepresidencias pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.**

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

Artículo 101º.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de Congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

- 1 - Ratificar los ascensos de los oficiales generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.**
- 2. Ratificar el nombramiento de los embajadores designados por el Presidente de la República.**
- 3.- Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros.**
- 4.- Ratificar el nombramiento del Presidente del Consejo Directivo de cada organismo regulador.**
- 5.- Proponer al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y al Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia.**
6. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
- 7.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
- 8.- Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 102º.- Son atribuciones del Congreso:

(...)

- 11. Elegir al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República y al Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia a propuesta de la Comisión Permanente, así como a proceder a su remoción por falta grave prevista en la correspondiente ley orgánica.**

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

Artículo 105º.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora y **sometido a doble debate y doble votación, con un período mínimo de diez días entre cada una de las votaciones, salvo aquellos que hubiesen sido aprobados con más del 75% de los votos del número legal de Congresistas.** Luego de la primera votación, debe publicarse lo aprobado en el diario oficial **El Peruano**, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso de la República. Tienen preferencia del Congreso, los proyectos enviados por el Ejecutivo con carácter de urgencia.

ARTÍCULO 2º.- Incorpórase la Decimoséptima Disposición Final y Transitoria a la Constitución Política del Perú, la cual quedará redactada de la siguiente manera:

Decimoséptima.- La renovación de los miembros del Congreso de la República, conforme al artículo 90º de esta Constitución, se iniciará con el Congreso que se elija en las Elecciones Generales del 2006, conforme a lo establecido por la ley de la materia.

Lima, diciembre de 2004