

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARIA
ESCUELA DE POST – GRADO
DOCTORADO EN DERECHO



RETORNO A LA BICAMERALIDAD

**Tesis presentada por el
Magister: Oscar Marco
Antonio Urviola Hani, para
optar el Grado Académico
de Doctor en Derecho**

**AREQUIPA –PERÚ
2004**



*A la memoria de mi madre
A mi padre: ejemplo de vida
A mi esposa, hijas y nietos.*



INDICE

| | Págs. |
|---|--------------|
| Resumen | 5 |
| Abstract | 6 |
| Introducción | 7 |
| Título I: Formas de Bicameralidad | 10 |
| • Por las competencias privativas de sus Cámaras | 10 |
| • Por su posición en el procedimiento legislativo | 13 |
| • Por la representación | 17 |
| Título II: Evolución histórica de la Bicameralidad en el Perú | 31 |
| Título III: Autonomía del Congreso y de las Cámaras | 47 |
| Título IV: Unicameralismo y Bicameralismo | 59 |
| Título V: Reforma Constitucional | 87 |
| Conclusiones | 98 |
| Propuestas | 100 |
| Bibliografía | 102 |
| Anexos | 108 |
| - Anexo 1: Plan de Tesis | 109 |
| - Anexo 2: Distritos Electorales Provinciales | 121 |
| - Anexo 3: Distritos Electorales Regionales | 128 |
| - Anexo 4: Congresistas de la República por distritos electorales | 129 |
| - Anexo 5: Relación de Congresistas de la República | 130 |

RESUMEN

En la tesis nos proponemos estudiar el retorno a la bicameralidad, como forma de organización del Poder Legislativo en la República del Perú, para lo cual ha sido necesario revisar las diferentes formas que puede presentar un parlamento bicameral, en consideración a las diferentes combinaciones de funciones, niveles de participación en las fases del proceso legislativo y representación a la luz de la doctrina constitucional y su aplicación en los diferentes países.

Con el análisis de las 13 constituciones que ha tenido el Perú nos proponemos ofrecer la prueba de una marcada tradición bicameral en su historia parlamentaria, signo que caracteriza a lo que se ha venido en llamar la **“Constitución Histórica”** del país.

Con la información que nos proporciona la legislación constitucional de las más prestigiadas democracias nos ocupamos de la autonomía del Congreso y de las Cámaras, como requisito institucional que garantice la independencia del Poder Ejecutivo.

La disyuntiva entre unicameralismo y bicameralismo queda zanjada, al menos para el caso del Perú, a favor del bicameralismo, en atención a diferentes factores como son: el tamaño geográfico del país, número de la población y su distribución territorial, unidades culturales o territoriales internas, sin dejar de lado su larga aplicación en la vida republicana.

La necesidad de retomar el curso de la **“Constitución Histórica”**, mejorar la organización del parlamento y elevar su eficiencia en las funciones y atribuciones que le corresponden de acuerdo a ley, así como la de garantizar un adecuado nivel de representación de toda la población, nos ha llevado a la conclusión de retornar al sistema bicameral, con el funcionamiento de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, bajo el sistema bicameral imperfecto, es decir aquel en el que ambas cámaras tienen atribuciones distintas, superando todos los inconvenientes de un sistema anterior, de cámaras gemelas, que no ha sido eficiente, sobre todo en el terreno legislativo.

ABSTRACT

It is a need to retake the “Historical Constitution” way. I improve the parliament, its functions and operation legally allowed, also ensure an adequate representative level; to the whole population.

Lead us to conclude – that we need to retake the two chamber parliament system, having the Senator’s chamber and Deputy chamber under a bi-chamber systems which means that both chambers have different and separated functions.

It allows to improve the old system of “Twin chambers” which was not legislative efficient the thesis proposes to return to the chambers, as a way of Legislative Power organization, so that we it has been necessary to review the different ways that would be possible present a two chambers parliament, taking into account the functions, participation levels in the legislative process places and constitutional doctrine representation and application in different countries.

With the analysis on 13 National Constitutions, we want to prove a strong two chamber tradition in the history of the parliament, this means the “Historical Constitutions of our country”.

In Peru, it is better to have a two-chamber parliament according to the characteristics of the country such as geographic size of the country, population, territorial distribution, cultural and territorial units, including its long applicability during the republic life.

INTRODUCCION

La discusión que se viene sosteniendo desde hace muchos años en nuestro país, en el ámbito del Derecho Constitucional, está vinculada con un tema capital que corresponde a la estructura misma del Estado peruano, como es el de la forma que debe adoptar el Poder Legislativo.

Es cierto que nuestra historia constitucional, tal como lo veremos en el Título Segundo, ha sido marcada por una constante bicameralidad, salvo las excepciones de 4 constituciones – las de 1823, 1856, 1867 y 1993 – que establecieron el régimen unicameral.¹

El estudio que hacemos de las formas de bicameralidad, acudiendo a las fuentes del Derecho Comparado, así como al método exegetico, tiene por objeto encontrar para nuestro país el sistema que mejor se acomode a su realidad.

Al presentar las formas de bicameralidad que observamos en los países con larga tradición democrática y que por esta razón los consideramos modelos que pueden ser imitados, hemos tratado de ser lo suficientemente claros para lo cual hemos utilizado la técnica de la descripción y la comparación en la exégesis.

En el Título Segundo se ha acudido al método histórico para analizar la evolución de la norma constitucional relacionada con la organización del Poder Legislativo en nuestro país, desde su fundación como república, hasta la actualidad.

La escuela histórica es la negación del Derecho natural y la afirmación del positivismo jurídico al entender el Derecho como un producto histórico y social.

Para los representantes de la escuela histórica la ley cumple una función subsidiaria. La ley está al servicio del Derecho. “El legislador no tiene la menor

¹ De las cuatro constituciones citadas, sólo la de 1993 ha tenido plena vigencia, ya que la de 1823 fue sustituida por la Constitución “Vitalicia” de Bolívar, la segunda en realidad contemplaba dos cámara que deberían ser conformadas sobre la base de una por sorteo, que no se concretó; la tercera de 1867 que no llegó a ser jurada en muchos lugares, como Arequipa y cuya vigencia fue interrumpida por la revolución de Mariano Ignacio Prado en ésta ciudad.

participación en la producción del Derecho. Simplemente, se limita a recoger el que fluye de la conciencia nacional”²

La interpretación es el método utilizado por la escuela histórica tanto para el conocimiento y obtención del Derecho como para su elaboración científica.

Savigny sostiene que “La interpretación es un acto intelectual, científico, principio y fundamento de la ciencia del derecho”³

Por lo tanto las distintas constituciones que han normado la organización del Poder Legislativo en el Perú deben ser interpretadas dentro del contexto político, social y económico imperante en el momento de su aprobación.

La autonomía institucional implica la potestad de autoorganizarse, de asumir una esfera de actuación que no acepta dependencias ni interferencias de otros órganos. En el caso del Congreso, el derecho constitucional le reconoce una autonomía muy especial, que se desarrolla en varios aspectos funcionales, la misma que es materia de estudio en el Título III.

En el Título IV, se revisa la organización del Parlamento, mediante el estudio de su estructura exterior y la disyuntiva entre unicameralidad y bicameralidad. Teniendo en consideración que el estudio comparado revela factores muy concretos y que determinan el “formato” exterior de un Parlamento: tamaño geográfico del país, número de la población y su distribución territorial, unidades culturales o territoriales internas, etc

La alternativa entre unicameralismo y bicameralismo es un asunto esencialmente práctico. Sin embargo desde un aspecto doctrinal, la crítica al bicameralismo es muy antigua y se ha basado en inexactitudes, mala información, aspectos domésticos y hasta pasionales.

² HERNANDEZ – GIL, ANTONIO. *Metodología del Derecho*. Editorial Revista del derecho Privado. Madrid 1945. pág. 65

³ SAVIGNY. DE M.F.C. *Sistema del Derecho Romano Actual*. Traducción al Castellano por: Jacinto Mesía y Manuel Poley. Centro Editorial de Góngora. Madrid.1959.Pág.1

En el Título V, exponemos sobre si el actual Congreso Unicameral tiene o no las facultades para reformar la Constitución o si es necesario la convocatoria a una Asamblea Constituyente, siendo que nos parecen bastante claros y convincentes los argumentos esgrimidos por la comisión de Constitución, Reglamentos y Acusaciones Constitucionales en su Dictamen emitido en cumplimiento de la Ley 27600, recaído en los proyectos de ley de Reforma de la Constitución Política del Estado

La experiencia vivida en los últimos once años de vigencia de la constitución de 1993 y, sobre todo, el desenlace de los acontecimientos políticos que, de manera casi veloz y dramática, se han presentado en los últimos años, poniendo al descubierto las debilidades y defectos de un régimen unicameral, nos imponen como obligación revisar este sistema para su pronta sustitución por el sistema bicameral.

Para lograr el cambio de sistema y la adopción de uno que se adapte a la necesidades del país, es necesario que se investigue, debata, opine y divulgue las diferentes alternativas, no sólo en el ámbito académico en el que nos desenvolvemos los que estudiamos un doctorado, sino también en todos los sectores de la sociedad que será afectada por la norma constitucional.

Este trabajo de investigación ha perseguido ese objetivo, y lo hemos logrado con la colaboración y orientación de nuestros profesores en la Escuela de Post Grado, a quienes agradecemos.

TITULO I FORMAS DE BICAMERALIDAD

Presentaremos una somera clasificación de los formatos que puede asumir el parlamento bicameral, considerando las diversas combinaciones que puede consignar para asegurar la división del trabajo.

Según lo ilustra el Derecho Constitucional Comparado, podemos dividir los subtipos de parlamentos bicamerales:

1. Según el ejercicio de funciones privativas en una de ellas;
2. Según el nivel de participación de cada Cámara en las diversas fases del proceso legislativo; y
3. Según sus orígenes respectivos, lo cual implica que el constituyente ha querido compensar con niveles distintos o complementarios la "función de representación" que cumple el parlamento, a través de ambas Cámaras.

1. Por las competencias privativas de sus Cámaras:

Desde esa perspectiva, en cuanto a la distribución de atribuciones y actos entre ambas Cámaras, es posible detectar dos expresiones del parlamento bicameral:

- a) **Bicameralismo perfecto con Cámaras gemelas.-** Es poco común. Ambas Cámaras tienen exactamente las mismas potestades. Generalmente, entra en consideración, no el proceso legislativo, sino aquellas otras competencias, típicas del control.

Es el caso del Congreso de Italia, donde existe incluso la doble investidura: para formar gobierno, éste debe presentarse por separado a la Cámara de Diputados y al Senado.

Es también el caso del parlamento suizo, del Congreso peruano,⁴ y del Congreso belga, antes de la reforma de 1994.

Puede también haber un bicameralismo perfecto con ciertas atenuaciones, como es el caso de los Estados Generales de Holanda. Las competencias de control y de carácter político entre ambas Cámaras son idénticas, aunque en materia legislativa la Segunda Cámara (Cámara baja) tiene enorme preponderancia sobre la Primera, como lo explicaremos más adelante.

- b) Bicameralismo imperfecto con preponderancia de una Cámara.-** Las Cámaras tienen funciones comunes, combinadas con atribuciones exclusivas o privativas de una de ellas, lo cual no determina su preponderancia general respecto a la otra, sino simplemente una subdivisión de tareas, que limita la preponderancia a la atribución encomendada.

Habitualmente, en materia de control político, la hegemonía favorece a la Cámara Baja, por su extracción popular.⁵

La excepción parece ser Estados Unidos, cuyo Senado tiene atribuciones importantes en materia de ratificación de tratados y una considerable influencia en la política exterior y en el nombramiento de los funcionarios de la administración, incluyendo a los Secretarios de Estado, a los jueces supremos, diplomáticos y a directores de importantes agencias gubernamentales, como la Central de Inteligencia (CIA).

Esta tendencia a las ratificaciones senatoriales ha sido adoptada, aunque con alguna timidez, en las repúblicas de América Latina.⁶

⁴ Según la Constitución del 33 el Gabinete Ministerial debía presentarse por separado ante las dos Cámaras, la de Senadores y la Diputados

⁵ En la Constitución del 79 le correspondía la Cámara de Diputados.

⁶ Según la Constitución peruana de 1979, art. 211, inciso 15, los nombramientos de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios requieren ser ratificados por el Senado, lo cual restaba autoridad al Presidente de la República para designar a sus representantes en el extranjero.

Mas bien, desde la progresiva evolución de los Comunes como Cámara estrictamente política frente a los Lores, ratificada en la reforma electoral de 1832, el modelo de los regímenes parlamentarios, con algunas excepciones (Italia, Holanda), consigna cierto reconocimiento de la confianza política del gobierno y -por tanto- los instrumentos de control de la responsabilidad política, como atribución exclusiva de la Cámara Baja, como sucede, además de la Cámara de los Comunes británica, con el *Bundestag* alemán, con la Asamblea Nacional francesa, con el Congreso de los Diputados español, etc.

En algunos casos, esta preponderancia política suele venir acompañada de cierta hegemonía en la función legislativa o en algunas materias a legislar.

- c) **Bicameralismo imperfecto con tendencia al equilibrio.**- Es cuando ambas Cámaras tienen atribuciones distintas y una reconocida preponderancia en ciertas atribuciones, aunque en conjunto logran un equilibrio o contrapeso entre ambas.

Es el caso alemán, donde el *Bundesrat*, como además tiene una representación surgida de los gobiernos territoriales (*Länder*) y su mayoría suele no coincidir con la del gobierno, actúa como importante contrapeso de la Cámara política, que es de donde emana la mayoría gubernamental.

En Francia, la posición del Senado ha sido siempre materia de controversia, aunque resulta indudable su fortalecimiento en la Constitución vigente, dejando atrás al débil Consejo de la República previsto en la Carta de 1946.

De hecho, la desigualdad de atribuciones afirma la preponderancia casi permanente de la Asamblea Nacional, en cuanto los proyectos de ley de los presupuestos deben ser primero sometidos a la Asamblea Nacional y sólo ésta -con la mayoría absoluta de sus miembros- puede promover una sesión extraordinaria del Parlamento y votar una moción de censura que obligue al Gobierno a dimitir.

Asimismo, durante el procedimiento legislativo, la Asamblea puede, en caso de desacuerdo con el Senado, hacer prevalecer su punto de vista, al menos si el Gobierno se lo pide, excepto para aprobar leyes orgánicas relativas al Senado.

No obstante, serían elementos de relativa compensación para el Senado su procedencia regional y más acentuadamente rural (que le otorga un *status* conservador), la mayor

duración del mandato de los senadores, la posibilidad de hacer una "declaración general" a iniciativa del gobierno y la disposición constitucional que impide que el Senado pueda ser disuelto.

2. Por su posición en el procedimiento legislativo:

Según los requisitos exigidos por la Constitución y los reglamentos para garantizar la concurrencia de la voluntad de ambas Cámaras en las diversas fases del proceso legislativo, pueden descubrirse, al menos, los siguientes cuatro "formatos" de parlamentos bicamerales:

a) **Bicameralismo con Cámara revisora.**- La Cámara Alta carece de iniciativa y se limita a revisar o a vetar los proyectos debatidos y aprobados en la Cámara Baja.

Son Cámaras estrictamente revisoras y carecen de iniciativa legislativa la Primera Cámara (Cámara Alta) de Holanda y el Senado de las Islas Fidji.

En Holanda, a la Primera Cámara sólo le corresponde revisar en votación total, y sin posibilidad de introducir enmiendas o modificaciones parciales.

Por lo demás, dentro de las Cámaras colegisladoras, hay casos muy puntuales en los que una de ellas se convierte en Cámara revisora. Es cuando la Constitución reconoce a determinada Cámara la iniciativa exclusiva en determinada materia (impuestos, defensa, legislación territorial, etc), como sucede con la Cámara de Representantes en Estados Unidos, Argentina o Brasil, se le deja a la otra Cámara -en esos casos- una función casi de revisora.

En un régimen parlamentario como Alemania, donde la mayoría del Bundestag define al gobierno, se han previsto casos de "emergencia legislativa", si hay "gobierno minoritario", apoyado por una mayoría relativa.

Se decreta exclusivamente para un proyecto de ley por el Presidente Federal, tras confirmarse el bloqueo al proyecto de ley por la mayoría absoluta -no gubernamental- del *Bundestag*, el proceso legislativo prosigue, aunque con un cambio de prevalencias, propia de este **bicameralismo móvil**.

La hegemonía legislativa la asume la Cámara Alta (*Bundesrat*), integrada por representantes de los gobiernos de los Länder, que no son necesariamente próximos al gobierno.

Pues bien, si después de declararse el estado de emergencia legislativa, especifica la Ley Fundamental, *"el Bundestag rechazare nuevamente el proyecto de ley o lo aprobare en una versión declarada inaceptable por el Gobierno Federal, el proyecto será convertido en ley en tanto lo apruebe el Bundesrat.*

*Ello rige también en el caso de que el proyecto no fuera adoptado por el Bundestag dentro de las cuatro semanas siguientes a la nueva presentación"*⁷.

Este cambio de prevalencia deja al *Bundestag* (Cámara Baja) como Cámara revisora, sin veto siquiera, limitada en el tiempo y sin más alternativa que continuar su bloqueo - si el *Bundesrat* tampoco ve con simpatía el proyecto- o acceder a las pretensiones, no del gobierno, sino de un fortalecido *Bundesrat*, cuya sanción será la definitiva para el curso de la ley.

- b) **Bicameralismo con Cámaras colegisladoras.-** Ambas tienen iniciativa legislativa y actúan como Cámara revisora ante la iniciativa aprobada en la otra Cámara, aun en caso de discrepancia, que debe resolverse mediante una Comisión paritaria.⁸

Sin embargo, también se acostumbra atenuar la potestad colegisladora de la Cámara Alta, en caso de surgir cierta discrepancia entre ambas, haciendo que prevalezca la decisión de la Cámara Baja.

- c) **Bicameralismo con iniciativa desigual.-** En términos generales, ambas Cámaras tienen iniciativa legislativa, aunque se establecen excepciones a favor de una de ellas en determinadas materias, que suelen ser muy pocas, aunque algunas de especial importancia.

⁷ Artículo 81.2 de la Ley Fundamental de Bonn

⁸ Según el Reglamento del Congreso del Perú, vigente bajo el régimen bicameral, hasta 1992, en caso de discrepancia entre la Cámara de Senadores y la de Diputados, debía nombrarse una Comisión de Conferencia, integrada por representantes de ambas cámaras, para ponerse de acuerdo.

Es lo que se denomina **iniciativa exclusiva** en algunas materias y que obliga a una de las Cámaras a actuar como **Cámara de origen**. Por ejemplo: la Cámara de Diputados de Argentina tiene iniciativa exclusiva para crear nuevos impuestos, contribuciones o para leyes de reclutamiento militar.

Esta tradición surgió con la iniciativa exclusiva de la Cámara de los Comunes en materia de *Money Bills* y hoy se asume en parlamentos bicamerales de países tan distintos entre sí, como Canadá, Francia, India, Irlanda y México, los proyectos de carácter financiero sólo pueden originarse en la Cámara Baja.

En esta línea se ubica la propuesta de Fernández Segado⁹ para fortalecer al Senado español y darle una composición más "autonómica". propone que el Consejo de Ministros remita al Senado, en primera lectura, proyectos referidos a determinadas materias, vinculadas con el ordenamiento económico-territorial.

Hay también parlamentos que determinan que la Cámara baja sea la Cámara de origen para las iniciativas del gobierno. En Bélgica, tras la reforma de 1994, el bicameralismo casi equilibrado ha cedido ante una reducción de atribuciones del Senado, incluso legislativas.

Exceptuando aquellas materias en las que ambas Cámaras permanecen en "pie de igualdad" y los proyectos de ley que solicitan autorización para tratados internacionales (que se presentan primero en el Senado), todos los proyectos de ley del gobierno deben presentarse primero a la Cámara de Representantes.

Es más extremo el caso de Jordania, donde los proyectos de ley del gobierno sólo se presentan en la Cámara Baja.

En Alemania, si bien las iniciativas del gobierno se presentan al *Bundestag*, deben previamente remitirse a la Cámara Alta en consulta, a fin de conseguir de ella un dictamen previo sobre el proyecto de ley, que acompañará al proyecto durante las fases deliberativas¹⁰.

⁹ FERNANDEZ SEGADO, FRANCISCO. *Evolución Histórica y Modelos de Control Constitucional. En Pensamiento Constitucional, año IV.No.4.P.U.C.Lima 1997. Pág. 177*

¹⁰ Artículo 76.2º de la Ley Fundamental de Bonn

En casi igual forma, los proyectos de ley de los miembros del *Bundesrat* deben remitirse al Bundestag, a través del Gobierno Federal.

Inspirándose en el modelo alemán, España, como otra variedad del bicameralismo con iniciativa desigual, las iniciativas legislativas de los senadores, tras su toma en consideración en el Senado, deben tramitarse y debatirse en el Congreso de los Diputados.

d) Bicameralismo con Cámara hegemónica.- Se refiere al predominio legislativo de una de las Cámaras al momento de aprobar la ley.

Puede darse en modo general, con lo cual nos aproximaríamos al modelo bicameral con una Cámara exclusivamente revisora o puede concebirse este predominio para determinadas leyes.

Es el caso de la Cámara de los Comunes respecto a la Cámara de los Lores, en especial al debatirse leyes financieras.

Es también el caso del Congreso de los Diputados de España, que prevalece sobre el Senado. Según la Constitución de España¹¹, el Senado puede vetar o enmendar, en un plazo de 60 días, los proyectos de ley aprobados en el Congreso, pero éste puede levantar el veto por mayoría absoluta o simple (2 meses después del veto) y las enmiendas también por mayoría simple.

En Japón, la Cámara de Representantes debate primero la Ley de Presupuesto y tiene poder para corregir las decisiones de la Cámara de Consejeros; y si no hay acuerdo entre ambas Cámaras y la Cámara de Consejeros no aprueba la posición de la Cámara de Representantes en los 60 días de haberlo recibido, la decisión de la Cámara Baja se convierte en decisión conjunta de la Dieta japonesa.

Otro ejemplo es Alemania, donde el *Bundesrat* tiene un rol distinto según la materia a deliberar. En los casos previstos por la Ley Fundamental donde su aprobación es indispensable, tiene la potestad de convocar a una Comisión Conjunta de Mediación o

¹¹ Artículo 90.2º

ejerger -simplemente- su derecho a imponer un veto definitivo frente a la ley aprobada en el *Bundestag*.

- e) **Bicameralismo con Cámara eventual.**- Este modelo corresponde a la doble modalidad de bicameralismo parcial y de bicameralismo opcional, que ha consagrado la reforma belga de diciembre 1994, aplicada a su longeva Carta de 1831.

Su actuación como "bicameralismo parcial", podría habernos llevado a incorporarla en cualquiera de las dos categorías previas (de iniciativa desigual o con Cámara hegemónica), pero el esquema belga va más allá.

Según la Constitución Belga¹², en cuatro materias específicas otorgamiento de cartas de naturalización, aprobación del Presupuesto y de las Cuentas del Estado, fijación del contingente del Ejército y aprobación de leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los Ministros del Rey, la iniciativa, deliberación y aprobación se circunscribe a la Cámara de Representantes, con lo cual se excluye del proceso legislativo al Senado y se pone a un lado la estructura bicameral y colegisladora de su parlamento, que eventualmente, al momento de debatir aquellas materias, actúa en forma unicameral.

La explicación de este recorte radicaría en cierta especialización del trabajo legislativo, comprensible en tareas vinculadas a la defensa militar y a la deliberación y aprobación del Presupuesto y de las Cuentas del Estado.

Asimismo, este esquema de bicameralismo eventual hace su aparición en aquellas materias en las que - como ya vimos- el Senado tiene una participación opcional en el procedimiento legislativo, a petición de 15 senadores como mínimo.

3. POR LA REPRESENTACION

Las Cámaras suelen también organizarse, apelando a formas complementarias de representación.

¹² Artículo 74°

En sentido lato, las formas de representación nos llevan hacia el dilema de los sistemas y las circunscripciones electorales, cuya determinación acarrea conocidos efectos en las formas de garantizar la representación.

En sentido estricto, las formas de representación comienzan a distinguirse en función a los requisitos especiales que demandan la pertenencia al Congreso o a determinada Cámara.

Puede exigirse tener título de nobleza, pertenecer a determinado grupo profesional o sindical o, simplemente, haber cumplido determinada edad.

Desde otra perspectiva, pueden catalogarse las "formas de representación" de las Cámaras como todas aquellas que no son de procedencia político-partidaria, considerando también, las denominadas "reservas de representación", que sugiere la creación de cotos o distritos especiales, destinados a favorecer las minorías.

Es el caso de las reservas de representación para minorías negras y para dirigentes de las comunidades indígenas, que ha consagrado la reciente Constitución de Colombia (1991).

Pueden haber reservas para senadores vitalicios, como en Italia, Venezuela, Chile y en la Constitución peruana de 1979¹³, sea para recoger su experiencia como ex-mandatarios, en reconocimiento a una vida dedicada a la ciencia o por haber desempeñado un cargo relevante en la vida social, que es también el caso de Italia, en expreso reconocimiento a ciudadanos "*que hayan dado lustre a la Patria con altísimos méritos en el campo social, científico, artístico y literario*"¹⁴.

Inspirándose en esta práctica italiana, en Reino Unido la Reina puede nombrar, desde 1957, año en que se aprobó la *Life Peerage Act*, en calidad de Lores vitalicios (no hereditarios) a ex-políticos, ex-ministros, ex-gobernadores, personajes de las ciencias,

¹³ Bajo la Constitución peruana de 1979, que creó la senaduría Vitalicia, se incorporaron como tales el Dr. José Luis Bustamante y Rivero, el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry y el Dr. Alan García Pérez, ex presidentes constitucionales de la República. Su participación en el senado sólo alcanzó las sesiones solemnes o conmemorativas.

¹⁴ Artículo 59° de la Constitución de Italia

militares condecorados, mujeres dedicadas a la labor social, etc., para que integren esta Cámara, cuya tradicional y casi exclusiva membresía fue siempre aristocrática.¹⁵

En otras latitudes, hay formas de representación derivadas de miembros adscritos o con título propio (jefes militares, alta nobleza, dignidades eclesiásticas), así como parlamentarios designados por la gracia del Monarca, del Gobernador o del Jefe de Estado o hasta por el partido único (Libia), modalidades que aquí -a excepción de las ya referidas, como Reino Unido- no vamos a revisar, en tanto su estructura de designación se inserta dentro de patrones reñidos con el pluralismo democrático.

Entre las variantes de la representación, hay que considerar las designaciones y las cooptaciones. Si bien el método empleado no es muy representativo y aunque la designación suele obedecer más a un reconocimiento personal, al integrarse con el resto de miembros de la Cámara resultan -pese a su origen- configurando como parte de la representación global, con las mismas prerrogativas, derechos y obligaciones, que los demás.

Pueden ser miembros captados o designados por la otra Cámara, como método indirecto de elección, tal como sucedía en Bélgica antes y sucede en Islandia y Noruega.

La finalidad de esta elección a dos grados parecería ser la de garantizar que los representantes recién electos se pongan de acuerdo en seleccionar para integrar el Senado - con ellos- a personalidades de alto prestigio, gran reputación y confirmado consenso.

Veamos un ejemplo. El Senado belga, antes de la reforma de 1994. se compone de 182 miembros: 106 son senadores elegidos por sufragio directo, 50 son elegidos por los Consejos Provinciales, 25 designados por cooptación por los senadores electos y un miembro de la Casa Real.

Y al renovarse el Senado, el pleno recién constituido debe designar a los 25 senadores que restan para completar la Cámara. Las candidaturas de estos **senadores designados** deben estar respaldadas por un mínimo de diez senadores y se presentan a la Mesa cinco días antes de la votación.

¹⁵ *La Constitución de 1826, conocida como la Constitución Vitalicia, estableció un Poder Legislativo integrado por tres*

Si el número de candidatos no sobrepasa los mandatos que se necesitan cubrir, se les proclama electos. Si superan el número de mandatos, la elección se realiza, bajo la presidencia de la Mesa.

Mas bien, respecto a las otras modalidades, es preciso advertir que la búsqueda de formas de representación exentas de carácter político-partidario no evita que la representación partidaria acceda, también, a través de esta vía complementaria.

En la Cámara de los Lores, con estructura esencialmente aristocrática, hay Lores de tendencia conservadora y también de tendencia laborista, que son -precisamente- los más organizados, siempre propensos a las intervenciones y al debate, al grado de coordinar acciones, muchas veces, con el propio gobierno y con los líderes de partido en la Cámara de los Comunes.

Y entre los Lores vitalicios que la Reina tiene la potestad de nombrar, además de la evidente filiación que ostentan los ex-primer ministros (como la baronesa Margaret Thatcher), la costumbre ha sido la de hacer los nombramientos en forma que compensen la representación de los dos grandes partidos.

En otras formas de representación, como la de carácter territorial, a pesar de la diferencia de origen, también suelen arribar a la Cámara alta candidatos que son integrantes de los mismos partidos políticos representados en la Cámara popular. Igual les sucede a los delegados territoriales con mandato imperativo que integran el *Bundesrat* o Cámara Alta del parlamento alemán. Aunque este mandato imperativo territorial supone la defensa exclusiva del interés de cada Land, sin fórmula partidaria de por medio, la verdad es otra.

Ostentan la representación en el *Bundesrat*, los miembros o delegados del Gobierno del respectivo Land, que pertenecen a los partidos o alianzas de partidos que acceden al gobierno -siguiendo el principio del régimen parlamentario- tras ganar las elección parlamentaria y garantizarse la confianza de la mayoría de miembros del parlamento regional (*Landstag*).

Hechas estas salvedades, veamos cuáles son las modalidades más comunes para complementar el sistema de representación con la segunda Cámara:

Cámaras: La de Tribunales, Senadores y Censores, éstos últimos eran vitalicios

Segunda Cámara con experiencia y madurez (requisito de edad).- En Cámaras que tienen una misma procedencia electoral, la diferencia entre ambas solía reducirse al requisito de la edad.¹⁶

El Senado se le presentaba como una Cámara donde debían acceder la madurez y la experiencia, razón para exigir una edad propicia, que podía ser 35 o 40 años.

En su texto original, la Constitución de Italia¹⁷ estableció 45 años - probablemente la edad más alta que conozca el derecho comparado- como requisito para postular al Senado, pero luego la redujo, vía una reforma constitucional, a 40 años.

En cambio, la Cámara de los Lores, reputada como la más tradicional y conservadora de las Cámaras altas, no tiene una exigencia de edad, porque ahí se accede por títulos de nobleza y no por la madurez o experiencia.

Al contrario, según el Reglamento de la Cámara, texto vigente desde el 22 de mayo de 1685, la edad mínima para acceder a los Lores es 21 años¹⁸, que indica: *"Nadie podrá sentarse como Lord en la Cámara hasta que tenga veintiún años de edad cumplidos"*.

Un estudio de la Unión Interparlamentaria publicado en 1986, no arrojó una tendencia muy notoria a exigir una edad especial para integrarse al respectivo Senado.

En primer lugar, de un total de 83 Cámaras bajas o Cámaras únicas, 27 exigían para acceder a ella tener 21 años cumplidos, 23 exigían sólo 18 años y otras 17 exigían 25.

En cuanto a las 28 Cámaras altas registradas, ocho exigían 30 años como edad mínima, siete exigían sólo 21 años y otras cuatro 18 años; entre las restantes, tres Cámaras exigían un mínimo de 35 años, otras tres 40 años, una sólo exigía tener 20 y dos consignaban una edad variable.

¹⁶ En el Perú las edades para ser Diputado o Senador han oscilado entre los 25 y los 40 años. Por ejemplo la Constitución Vitalicia de 1826 establecía: 25 años para los Tribunales, 35 para los Senadores y 40 para los Censores

¹⁷ Artículo 58°

¹⁸ Artículo 2° del Reglamento de la Cámara de los Lores

Esas Cámaras no revelaban una nítida tendencia para definir la edad como requisito de madurez.

Si bien ocho de esas 28 Cámaras altas (cerca del 27%), se concentraron en los 30 años y otras seis exigían 35 ó 40 años, doce de ellas simplemente pedían tener una edad mínima, propia de la otra Cámara, como 21, 20 ó 18 años.

Segunda Cámara aristocrática.- Es el modelo de la Cámara de los Lores, que la Constitución francesa de 1814 intentó imitar, al crear una "Cámara de los Pares", a tono con la restauración de la Monarquía y muy a pesar de no poder restaurar la estructura estamental de los "Estados Generales".

La Cámara de los Lores, con casi dos mil miembros, tiene entre sus componentes - además de los miembros de la nobleza y de los ya referidos pares vitalicios- a un conjunto de Lores espirituales (dos Arzobispos y los obispos de nombramiento más antiguo) y a nueve Lores Jurídicos (abogados ex-jueces de brillante carrera y enorme prestigio), encargados de juzgar en nombre de la Cámara en el Alto Tribunal de Apelaciones.

Antiguamente, algunos tratadistas como Tocqueville o el propio Hamilton, quisieron anteponer la "aristocracia" a la ruidosa e inestable "democracia", consignando en el primer rubro, no a miembros de la nobleza, sino a personalidades selectas.

En verdad, resulta discutible aplicar ese criterio en las Cámaras cuyos miembros ingresan por cooptación, designados por el Monarca o Jefe de Estado en virtud de sus calidades o méritos personales, como los pares vitalicios que nombra la Reina en Inglaterra o los senadores vitalicios que, en un límite de siete, puede nombrar - atendiendo a sus calidades personales y contribuciones a la ciencia- el Presidente de la República de Italia.

Aunque se trate de un reducido grupo de notables, que tampoco acostumbran a asistir con frecuencia a los debates, es imposible derivar su presencia como "formato" para una Cámara.

Era -es cierto- lo que anhelaba Bolívar, al proponer para las repúblicas andinas, tomando como modelo nada menos que la Cámara de los Lores, un Senado vitalicio, configurado por gente selecta (aunque en la Constitución Vitalicia figuraron, como miembros de pleno derecho, los militares que habían peleado por la Independencia de América).

Sin entrar a discutir su propuesta, que baste con advertir que, para todos estos casos, sería preferible referirse a una "meritocracia" antes que a alguna especie de aristocracia, vocablo hoy constreñido para el personal nobiliario.

Segunda Cámara funcional o semi-funcional. La noción de representación funcional, profesional, gremial o sindical se convirtió en una corriente mundial importante en los años treinta, cuando se denunciaba la crisis de los partidos y la decadencia del parlamento.¹⁹

La representación de "consejos" (soviets) en Rusia y de las "corporaciones" en Italia, al igual que la estructura corporativa del *Estado Novo* portugués, contribuyeron a afirmar esta tendencia, en una época en que los temas económicos y sociales desplazaron a los políticos y jurídicos y las huelgas y motines callejeros, estaban a la orden del día.

Pero la visión funcional no debe asociarse sólo con Estados totalitarios, que usaron las entidades gremiales como instrumentos de dominio social. Con un espíritu más bien democrático, la Constitución peruana de 1933 dispuso, como fórmula de doble compromiso entre la representación política y el funcionalismo integral y entre el unicameralismo y la bicameralidad, la creación de un Senado funcional, que nunca llegó a regir.

Además de los hermanos Webb en Inglaterra, no olvidemos que el propio Kelsen era favorable a un "parlamento económico", como organismo paralelo, con

¹⁹ Precisamente en la década del 30, el Congreso Constituyente, que inició sus debates en 1931 y que aprobó la Constitución de 1933, recogió esta tendencia al crear el **Senado Funcional**, asumiendo la tesis de León Duguit, sobre la modalidad de diferenciar los criterios de representación del sistema bicameral.

LEÓN DUGUIT, citado por MARCIAL RUBIO Y ENRIQUE BERNALES en: *Constitución y Sociedad Política*, Mesa Redonda Editores S.A. Lima 1988, página 336 dice: "Una sociedad y una nación se componen no sólo de individuos sino de grupos de individuos que constituyen elementos distintos de los primeros. Si se desea que el Parlamento represente exactamente el país, es preciso que se componga de dos Cámaras, una de las cuales representará a los individuos y la otra especialmente a los grupos sociales según temas que el arte político determinará en cada país. Las dos cámaras significarán entonces, un modo de reclutamiento democrático nacional y el Parlamento será auténticamente un poder representativo".

representantes de la economía y de la producción y dotado de veto suspensivo sobre las leyes.

En América Latina, acaso la primera experiencia semi-funcional se ensayó en Argentina, cuando la Constitución de 1819 consagró un Senado compuesto por tres militares con grado mínimo de coronel mayor, un Obispo, tres eclesiásticos, un delegado por Universidad y el ex-Director del Estado, además de los senadores electos.

En 1977, cuando la Universidad Central de Venezuela culminó su estudio sobre los parlamentos bicamerales, incluyó como casos de representación profesional a los parlamentos de Camboya, Ecuador, Marruecos, Portugal, Yugoslavia y, hasta cierto punto, en la URSS.

Otra experiencia de parlamento funcional acompañó al régimen de Getulio Vargas en Brasil.

En Irlanda, el Senado funcional previsto por su Constitución de 1946, actúa con particular éxito. De sus sesenta miembros, seis senadores deben elegirse en el sector universitario (tres de la Universidad Nacional de Irlanda y otros tres por la de Dublín), cinco en representación de las asociaciones de cultura, arte y educación; once elegidos por los agricultores y otros once por los trabajadores sindicales; nueve por gremios de la industria y el comercio y otros nueve, finalmente, elegidos entre los funcionarios públicos.

Como variante de este sistema, algunos parlamentos, como el francés, han previsto el dictamen obligatorio del Consejo Económico-Social -entidad que reúne a delegados de los diversos gremios- para todo proyectos de ley de índole social, económica o productiva. Y los miembros de este Consejo, sin ser miembros de las Cámaras, tienen derecho de libre acceso a ellas para exponer y hasta debatir la posición sostenida en sus dictámenes.

En el Perú, la Constitución de 1933 estableció un Senado Funcional. El defensor de esta idea fue el Dr. Víctor Andrés Belaúnde, quien sostenía durante los debates del Congreso Constituyente de 1931 “ Soy funcionalista, gremialista convencido, como me llama mi maestro el Doctor Villarán, ...Todo sistema de representación funcional es

imperfecto; pero hay que aceptar esta imperfección y tomar el menos malo y sobre todo hacer el ensayo”²⁰

Segunda Cámara de representación federal.-

Sin olvidar que el argumento de Hamilton a favor del Senado no fue exclusivamente "federalista", el modelo de representación federal surge con el Senado de los Estados Unidos (1791), que procuró compensar el criterio territorial aplicado al Congreso Continental (igual número de delegados o representantes por cada estado) con el criterio poblacional de la Cámara baja.

Así, estados con muy distinta población entre sí, como California y Alaska, eligen ambos a dos senadores, en expresión de la igualdad existente entre los estados miembros, si bien habrá entre ellos un comprensible abismo al indagar el número de miembros que tienen cada quien en la Cámara de Representantes, elegida en proporción a la población del estado.

Este criterio de igualdad de representación entre los estados miembros fue adoptado por el Senado de México (1824 y 1857), el Consejo de los Estados suizo (1848) y luego, en los Senados de Argentina (1853), Venezuela (desde 1864 hasta su Carta de 1961), Canadá (1867), Brasil (1891) y Australia (1900).

En el Consejo de los Estados de Suiza, hay un matiz: cada cantón elige a dos miembros y cada semi-cantón a uno.

El Senado de Brasil se compone de tres miembros elegidos por cada estado.

El Senado de México, desde la reforma constitucional de 1993, ha incrementado su representación a cuatro senadores por estado, incluyendo al Distrito Federal.

²⁰ BELAUNDE, VÍCTOR ANDRÉS. *Obras Completas. Tomo IV El Debate Constitucional. Comisión Nacional de Centenario. Lima 1987*

El Senado argentino, desde la reforma de 1994, se compone ya no de dos, sino de tres senadores por provincia, elegidos en forma directa por los ciudadanos (antes de 1994 eran elegidos por los gobiernos provinciales).

En Africa del Sur, los 90 senadores son distribuidos en términos de estricta igualdad: diez por cada provincia.

Y el Senado de Australia, debido a su todavía heterogénea división administrativa entre estados y territorios (división que empleó Estados Unidos en sus inicios), le concede doce miembros a cada uno de sus seis estados, además de dos miembros para Canberra (capital) y otros dos para cada uno de los tres territorios internos.

e) Segunda Cámara de representación territorial.

A diferencia del modelo de representación "federal", esta "representación territorial" es más laxa y no responde a un criterio de equidad.

Sirve de complemento representativo en Estados regionales o en Estados unitarios descentralizados, que apelan a una demarcación territorial expresa o a un sistema de elección indirecta, a través de las entidades territoriales.

Así, aunque se tratase de una Cámara de elección directa y de origen político-popular, su composición se atiene a cierta pretensión de representación e identificación con la entidad territorial, conservando la representación de las minorías.²¹

Francia, Holanda, Italia, España y Bélgica, con su nuevo sistema de representación Bélgica, con sus respectivas variantes, ingresan en esta categoría. Y podría pensarse en Austria y Alemania, pero sólo en cuanto al distribuir la representación de su Cámara alta han roto el principio -típicamente federal- de paridad entre los estados para matizarlo con cierta escala ligada al número de habitantes.

²¹ La Constitución peruana de 1979 establece en su artículo 165 que: "El Senado es elegido por Regiones, de conformidad con la Ley".

No obstante ello la disposición Transitoria Cuarta permitió que el senado se eligiera en distrito nacional único, mientras se constituyen todas las regiones. Esta norma transitoria se convirtió en permanente, perdiéndose el carácter territorial que había tenido la representación senatorial bajo la vigencia de la Constitución de 1933.

Los Länder, en Alemania, tienen tres, cuatro, cinco o seis delegados, según su población.

En Francia, el Senado asegura la representación de las colectividades territoriales, amén de las departamentos de Ultramar y hasta una reserva de representantes para los ciudadanos franceses que residen en el exterior.

En Italia, la base senatorial es regional, combinada con cierto criterio de proporción en función de la respectiva población; pero ninguna región puede tener menos de siete senadores, a excepción del Valle de Aosta (uno) y de Molise (dos).

En Holanda, los miembros de la Primera Cámara (Cámara Alta) son elegidos por los Estados Provinciales (gobiernos de las provincias).

En Africa del Sur, si bien tiene un Senado de distribución paritaria, divide la representación de los 400 miembros de la Cámara Popular en 200 asientos para los partidos nacionales y otros 200 reservados para representantes de los partidos regionales.

Y en forma oblicua podría ubicarse a la Cámara de los Comunes, en cuanto tenga sobre representación para compensar a los diputados escoceses y galeses respecto a los ingleses, que como son numéricamente superiores a escoceses y galeses, éstos deberían estar sobre representados para garantizar que sus intereses no se vean menospreciados con demasiada facilidad.

En cuanto a España, su propia Constitución²² reconoce al Senado como "Cámara de representación territorial" de doble base electoral: la provincia como distrito electoral y una presencia relativa -la quinta parte (47 senadores de 255), elegidos por los parlamentos regionales o Comunidades Autónomas.

En el Senado español, se han formado "Grupos Territoriales", destinados a canalizar su prioridad en la representación²³ y en 1994, una reforma reglamentaria constituyó una "Comisión General de las Comunidades Autónomas".

²² Artículo 69.1º

²³ Artículos 32 y 33 del Reglamento del Senado de España

No obstante, para mejorar este sistema de representación y vincularlos más con las entidades territoriales, Fernández Segado propone mantener el sistema mixto de elección de senadores, aunque con mayor equilibrio entre los elegidos y los designados, atendiendo a la siguiente regla:

- a) Atribuir a cada provincia de tres senadores, reducir de tres a dos senadores a las islas mayores y mantener los dos senadores para Ceuta y Melilla;
- b) Suprimir el voto limitado en las circunscripciones que eligen sólo uno o dos senadores;
- c) Considerar a los Presidentes de las 19 Comunidades Autónomas miembros natos del Senado; y
- d) Elección por las asambleas legislativas de las comunidades de un número fijo de senadores, al que se añadirá - aquí parece seguir la fórmula mixta alemana - un número variable en proporción a la población.

La reforma introducida en el sistema de representación del Senado belga, que ahora integra un flamante *Poder Legislativo Federal*, merece párrafo aparte.

A diferencia del método anterior, resumido páginas arriba a propósito de los 25 senadores designados o cooptados por el propio Senado, su base de representación territorial ya no es la provincia.

Mediante un acentuado proceso de regionalización, Bélgica se presenta - desde 1994- como un complejo "Estado federal", dividido en cuatro "regiones lingüísticas", base para la subsiguiente división entre Comunidades (lingüística y cultural) y Regiones (económicas) superpuestas entre sí y cada cual con su Asamblea y gobierno electos, que reproducen los mecanismos de responsabilidad ministerial y de confianza del régimen parlamentario.

Pues bien, el nuevo Senado - sin mencionar a los senadores natos, como el Príncipe Felipe- tiene 71 miembros, 40 elegidos, 21 designados por los Consejos de las Comunidades **entre sus miembros** (a semejanza del *Bundesrat* alemán) y diez cooptados por los senadores electos²⁴.

²⁴ Artículos 67° y 68° de la Constitución de Bélgica

Ahí comienza, recién, la distribución lingüístico-cultural de la representación, antes que regional. En primer lugar, de los 40 senadores elegidos, 25 deben corresponder al colegio electoral neerlandés (Flandes) y 15 al colegio electoral francófono (Valonia).

Luego, de los 21 senadores que saldrán de los Consejos de Comunidad, diez deben pertenecer al Consejo de la Comunidad flamenca, otros diez al Consejo de la Comunidad francesa y un representante adicional al Consejo de la Comunidad germana, concentrada en municipios rurales del Este.

Finalmente, la cooptación de los diez senadores restantes se realizará por separado. Los 35 senadores neerlandeses designan a seis y los 25 francófonos a los otros cuatro. Así, visto en conjunto, desde un marco lingüístico-cultural, el nuevo Senado belga estaría integrado por 41 miembros del grupo lingüístico neerlandés, 29 del grupo francófono y un solitario miembro del grupo germano.

Y como reserva de representación un mínimo de seis senadores deben estar domiciliados en la región bilingüe de Bruselas-Capital²⁵.

f) Segunda Cámara de mandato territorial.

Más que representación, se trata de una delegación, ceñida al **mandato imperativo** del gobierno territorial respectivo.

Por eso, no se depende de un método de elección, sino del requisito previo de asegurar una **plena identificación** entre la entidad territorial y el miembro o miembros.

Es el caso del *Bundesrat*, Cámara Alta de Alemania. Sus miembros no son elegidos por la población del Land, ni por los parlamentos de los Länder (*Landtag*), como fue en Estados Unidos hasta 1913. No hay mandato popular directo.

²⁵ Artículo 67.7.2 de la Constitución de Bélgica

Tienen derecho a integrar el *Bundesrat* los propios miembros del Gobierno de cada Land, cual embajadores o delegados de aquel y sin ningún otro mandato que el previamente asumido y decido por el referido Gobierno²⁶.

No hay representación de las minorías del Land. Por eso mismo, cada Land no tiene, en rigor, un número de "representantes", sino un número fijo de "votos", que lo ejerce en bloque, como un voto ponderado.

Y por la forma de designación, basta con que el Gobierno del respectivo Land comuniquen al Presidente del *Bundesrat* el nombre de sus delegados.

Todo ello convierte al *Bundesrat* en una suerte de "convención" o "congreso" de los representantes de los gobiernos territoriales.

El criterio de distribución compensa la mayor dimensión poblacional. Cada Land puede tener entre tres y seis delegados o votos en bloque²⁷. Se aplica como base tres delegados para una población menor a dos millones de habitantes.

Si es mayor a dos millones se amplía a cuatro delegados y, así, si es mayor a seis millones (cinco delegados) o a siete millones (seis delegados).

Por ejemplo: tienen tres votos en el *Bundesrat* los *Länder* como Hamburgo, Bremen y el Sarre, que no sobrepasan los dos millones de habitantes. Y los de mayor población, como Baviera, Baden-Wurtemberg, Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, tienen el doble: seis votos. Un sistema parecido se aplica en Austria, aunque ahí los miembros de su *Bundesrat* son designados por el parlamento regional (Landtage) y no por el gobierno (como en Alemania) y porque, además, la proporción de votos establecida entre los *Länder* austriacos de acuerdo a su población es superior a la prevista en Alemania (oscila entre tres y doce miembros por *Land*).

²⁶ Artículo 51.1 de la Ley Fundamental de Bonn

²⁷ Artículo 51.2 de la Ley Fundamental de Bonn

TITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LA BICAMERALIDAD EN EL PERU

En nuestras constituciones, a parte de la de 1993, las únicas que adoptaron el sistema unicameral son las de 1823, 1856 y 1867, todas las demás fueron bicamerales.

“Constitución de 1823, artículo 51.- Es el Congreso del Perú en quién reside exclusivamente el ejercicio del poder legislativo, se compone de todos los representantes de la nación, elegidos por las provincias”.

La Constitución de 1823 está inspirada en los más puros y clásicos principios de la Democracia Individual y del Liberalismo.²⁸

Esta Constitución creó una Cámara Única, a la que se llamó Congreso del Perú, compuesta por representantes elegidos por las provincias, renovándose por mitades cada dos años.

El Congreso elegía al Presidente entre los propuestos por el Senado y designaba senadores entre los propuestos por las provincias.

La Carta de 1823 estableció un Senado conservador, especie de Consejo de Estado, que representaba a los departamentos. Los senadores duraban en el cargo 12 años, con renovaciones por tercios, cada cuatro años.

²⁸ El Congreso Constituyente instalado el 20 de setiembre de 1822 estaba formado por hombres teóricos, de doctores y clérigos liberales, entre los que destacan: Toribio Rodríguez de Mendoza, Javier de Luna Pizarro y José Faustino Sánchez Carrión.

Entre las atribuciones principales podemos citar: Velar por la observancia de la Constitución y las leyes y por la buena conducta de los magistrados, proponer el nombramiento de determinados cargos públicos, convocar al Congreso, en defecto de convocatoria, decretar la formación de causa contra el Presidente y los Ministros.

Toribio Pacheco al revisar los requisitos para ser Senador, según esta Constitución, como son: Tener cuarenta años, ser ciudadano en ejercicio, haber nacido en el departamento que lo elija o tener residencia de diez años, poseer una propiedad que exceda del valor de 10 000 pesos o una renta de dos mil, o ser profesor público de alguna ciencia; gozar del concepto de una probidad incorruptible y ser de conocida ilustración en algún ramo de pública utilidad, señaló: “ PLATON no había exigido más para su República” ²⁹

“Constitución de 1826, artículo 27.- El poder legislativo emana inmediatamente de los cuerpos electorales nombrados por el pueblo; su ejercicio reside en tres Cámaras, Primera, de tribunos, Segunda, de senadores. Tercera de Censores”.

Esta Constitución es la llamada “Vitalicia” que, pese a su denominación, fue la que tuvo más corta duración: siete semanas, entre el 9 de diciembre de 1826 y el 27 de enero de 1827.

El Poder Legislativo en esta Constitución emanaba directamente de los Colegios Electorales, quienes elegían a los 24 miembros de cada una de estas cámaras.

Los tribunos duraban cuatro años en sus cargos, los senadores ocho y los Censores eran vitalicios.

La Cámara de los Censores acusaba a los altos funcionarios, tenía iniciativa en leyes sobre imprenta, enseñanza, artes y ciencias, revisaba las leyes aprobadas en el Senado, dirimía los conflictos legislativos entre la Cámara de Senadores y la Cámara de los Tribunales.

En esta Constitución el Tribunado tenía las atribuciones tradicionales del parlamento en materia política y financiera, el Senado la legislación civil y eclesiástica y los altos nombramientos y los Censores la instrucción y la moralidad pública.

²⁹ PACHECO, TORIBIO. *Cuestiones Constitucionales. Universidad Nacional e San Marcos. Lima Grijley. 1996. Pág. 69*

Toribio Pacheco sostenía: “ Por estas disposiciones se percibe que, exceptuando la Cámara de los Tribuneros, la única que tenía atribuciones puramente legislativas; las otras dos estaban investidas de una amalgama de facultades legislativas ejecutivas y judiciales, muy poco aparentes para establecer un equilibrio racional entre los poderes, resultando de allí choques inevitables que habían infaliblemente de producir un desquiciamiento general; mucho más si se considera que en el Estado había dos poderes vitalicios, el del Presidente y el de la Cámara de los Censores.”³⁰

Constitución de 1828, artículo 10: Un congreso con dos cámaras: una de senadores y otra de diputados.

Luego del motín del 26 de enero de 1827, liderado por el liberal Javier de Luna Pizarro se convocó un Congreso General Constituyente que el 18 de marzo de 1828 sancionó la nueva Constitución que rigió desde el 20 de abril hasta 1834.

Con esta Constitución se establecen las bases generales del Estado Peruano, que han de perdurar, con algunas variantes, en las constituciones de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920. Se inspira en el sistema presidencialista de la Constitución Norteamericana

Esta Constitución inaugura en el Perú el sistema bicameral, que se ha mantenido vigente, salvo las excepciones hechas por las constituciones de 1867 y 1993.

La Cámara de Diputados albergaba a los representantes de las provincias y eran elegidos por los Colegios Electorales en proporción a su población. Los Senadores representaban a los Departamentos y se elegían por las Juntas Departamentales entre los candidatos propuestos por los Colegios Electorales. El mandato de los Diputados duraba cuatro años y el de los Senadores seis.

El Parlamento tenía funciones legislativas y de control; ambas Cámaras tenían igual función legislativa en lo sustancial. La Cámara de Diputados tenía exclusividad en materia de contribución, de empréstitos y deuda pública.

³⁰ PACHECO TORIBIO. *Op. Cit.* Pág. 79

Constitución de 1834, artículo 10. Congreso Bicameral de Senadores y Diputados.

Fue la propia Constitución de 1828 la que dispuso que luego de cinco años de vigencia, en julio de 1833 de reuniera una Convención Nacional para reformarla.

Por otro lado, al gobierno autoritario y personal de Gamarra, las limitaciones y controles que contenía la Constitución de 1828 le incomodaban, motivo por el cual instó a efectuar la reforma que consideró urgente. Para este efecto se convocó de manera adelantada a la Convención, la misma que se instaló el 12 de septiembre de 1833 y sus sesiones se prologaron hasta el 11 de agosto de 1834.

La Constitución que se promulgo y juró el 10 de agosto de 1834 resulta casi una copia textual de la Constitución de 1828, pues los artículos modificados no llegan a veinte.

En lo que concierne al Poder Legislativo la Constitución de 1834 aumentó el número de senadores por cada departamento y al haber suprimido las Juntas Departamentales, se dispuso que en su elección intervengan los Colegios Electorales formando listas que pasarían al Senado para el escrutinio o elección de acuerdo a ley. Por otro lado se redujo el mandato de los Senadores de seis a cuatro años y la renovación, tanto de Diputados como de Senadores se haría por mitades cada dos años.

Constitución o Pacto de Tacna de 1837. (de la Confederación Peruano-Boliviana)
Establecía un órgano legislativo compuesto por:

- La Cámara de Senadores integrado por quince miembros: cinco por cada una de las Repúblicas Confederadas (artículo 9).
- La Cámara de Representantes integrado por veintiún miembros, siete por cada una de las Repúblicas Confederadas.

Esta Constitución fue aprobada por el Congreso de Plenipotenciarios de los Estados Norte y Sur Peruano y Boliviano el 9 de mayo de 1837.

Los tres Estados se unían para formar la Confederación. Cada Estado tenía su propio texto constitucional; en el Perú existían dos La Constitución del Estado Sur-Peruano y la Constitución del Estado Nor-Peruano, ambos de 1836.

Constitución de 1839:

Establecía dos cámaras: una de senadores y una de diputados (artículo 15)

La Constitución de 1839, llamada también de Huancayo, por haberse instalado el Congreso en esa ciudad de la sierra central, como consecuencia de la ocupación de casi todo el territorio por las tropas de la Confederación, tiene un marcado corte autoritario; el Congreso que la aprobó fue convocado por Gamarra con el carácter de Constituyente.

Esta Constitución sancionaba el régimen bicameral y la dualidad de las cámaras, diferenciadas sólo por algunos conceptos. A la Cámara de Diputados le correspondía la iniciativa en materia de contribuciones y empréstitos. Al Senado la redacción de las instrucciones para el concordato y la formación de causa para el Presidente y los altos funcionarios. Fuera de ello, sus poderes eran semejantes y como representantes de la Nación eran inviolables e irresponsables y no podían ser enjuiciados, salvo desafuero.

La Constitución de Huancayo rigió 12 años, de 1839 a 1854, con un paréntesis durante el Directorio de Manuel de Vivanco, entre 1842 y 1844; fue la primera constitución que tuvo larga vida en comparación a sus antecesoras..

Constitución de 1856.

Poder Legislativo compuesto por Cámara de Senadores y una de Diputados. La división de senadores y diputados se hacía por sorteo.

Luego del triunfo de La Palma, por Decreto del 5 de febrero se convocó a la Convención Nacional de Diputados – elegidos por primera vez por sufragio directo – para que dictara una nueva Constitución. Entre las primeras medidas de la Convención están la elección de Ramón Castilla como Presidente Provisional y la derogatoria de la Constitución de 1839.

Opuestamente a lo que ocurrió en la Constitución de 1839, los constituyentes de 1855 trataron de fortalecer al Poder Legislativo, restringiendo las facultades del Poder Ejecutivo, creando el Consejo de Ministros como partícipe de las tareas gubernativas.

El Presidente Castilla al prestar juramento a la Constitución adelantó la opinión que la Constitución debía reformarse y que su juramento era la sólo la prueba del respeto a las instituciones.

Constitución de 1860:

Congreso bicameral: Cámara de Senadores y de Diputados (artículos 44 y 45).

Luego de la disolución de la Convención de 1857, el Consejo de Ministros convocó a elecciones para elegir al Presidente, vicepresidente y a los Representantes al Congreso.

El Congreso se reunió el 12 de octubre de 1858, con el carácter de extraordinario y luego de proclamar al Mariscal Ramón Castilla como Presidente de la República, inició la discusión de la reforma de la Constitución de 1856.

La Constitución de 1860 volvió al régimen bicameral, que era tradicional en la República. En contra del régimen establecido en la Constitución de 1856 se argumentó que era uno de los más confusos y menos felices, que había creado una organización exótica, anómala, sin antecedentes históricos, ni paralelos en otros países.

Por el contrario, las ventajas alegadas en pro de las dos Cámaras, fueron: División de funciones, mayor madurez en las deliberaciones, control más efectivo del Poder Legislativo, peligro de las Asambleas únicas de caer en la omnipotencia y en la dictadura parlamentarias, así como el ejemplo universal.

En cuanto a la base electoral del Congreso se estableció para el Senado una proporción determinada entre el número de provincias y la representación del departamento. Para la Cámara de Diputados fue la base provincial.

La Constitución de 1860 estableció la reunión bienal del Congreso, que a su vez determinó la necesidad de crear la Comisión permanente del Cuerpo Legislativo, que represente al Poder Legislativo durante el receso de las Cámaras, detenga los avances del Poder Ejecutivo y lo mantenga dentro de sus atribuciones, que al mismo tiempo fiscalizara y resolviera competencias, con funciones mixtas, tanto legislativas como administrativas.

La Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo estaba compuesta por siete Senadores y Ocho Diputados, elegidos por las cámaras al finalizar cada legislatura, con la función de vigilar la observancia de la Constitución.

En la práctica esta nueva institución no funcionó con éxito y se convirtió en un órgano sumiso del Ejecutivo, siendo suprimida por ley de 31 de agosto de 1874.

Constitución de 1867:

El gobierno dictatorial del General Mariano Ignacio Prado dictó el Decreto del 28 de julio de 1866 convocando a elecciones simultáneamente para elegir Presidente de la República y para un Congreso Constituyente.

Lo particular de esta convocatoria es que reconocía a los extranjeros naturalizados el derecho a ser elegidos como miembros del Congreso y el requisito de exhibir el recibo de pago de la Contribución Personal como condición para ejercer el sufragio.

Instalada la Asamblea el 15 de febrero de 1867 Prado fue elegido Jefe Supremo de la República, produciéndose luego enfrentamientos entre el ejecutivo y el nuevo Congreso.

La Comisión de Constitución se conformó con un criterio descentralista, con la participación de tres representantes por el Norte, tres por el Centro y tres por el Sur.

La Constitución de 1867 es, en gran parte, copia de la Constitución de 1856, pero mucho más avanzada extremada y radical.

Esta Constitución establece un Congreso de una sola Cámara (artículo 45) , con representación provincial.

En esta Constitución se consagra el principio del doble debate, en virtud al cual, por existir una sola cámara, y con el objeto de evitar festinación de trámites y apresuramiento en la aprobación de las leyes, los proyectos o resoluciones de interés general no podían ponerse a voto sino después de un segundo debate, luego de transcurridos tres días de haberse cerrado el primer debate, aún cuando en el mismo artículo se permitía la dispensa si la acordaban los dos tercios de los Diputados presentes.

La Constitución de 1867 estuvo en vigencia menos de cinco meses, entre el 29 de agosto de 1867 y el 6 de enero de 1868 y antes de ser jurada públicamente en Arequipa, se produjo un levantamiento conservador que la calificó como la “Constitución impía”, debido a su marcado liberalismo y, sobre todo, por haber suprimido la protección a la Iglesia Católica “por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio” que consignaban las constituciones anteriores.³¹

Derrocado Mariano Ignacio Prado, por el triunfo de la Revolución Conservadora de Arequipa, se hizo cargo del Gobierno a partir del 29 de enero de 1868, el General Pedro Diez Canseco, quien decretó la vigencia de la Constitución de 1860.

Constitución de 1920.

El triunfo de Augusto B. Leguía en las elecciones y la revolución de la Patria Nueva de 4 de julio de 1919, marcó el fin de la llamada República Aristocrática. La Asamblea Nacional, conformada por Senadores y Diputados, que luego de concluida su labor constituyente, debían integrar sus respectivas cámaras, se instala el 24 de septiembre de 1919.

La Comisión de Constitución, presidida por Javier Prado, emitió dictamen que, luego, el 14 de octubre de 1919, se sometió a debate.

El Congreso estaba conformado por un Senado de treinticinco miembros y una Cámara de Diputados de ciento diez miembros.

Entre las modificaciones relativas al Poder Legislativo, la Constitución de 1920 suprime la renovación por tercios del Congreso, que fue el origen de muchos problemas durante los 60 años de vigencia de la Constitución de 1860, así como la eliminación de los Senadores y Diputados Suplentes y el establecimiento de las incompatibilidades entre el mandato legislativo y cualquier otro cargo público.

³¹ El 11 de setiembre de 1867 debía jurarse en todas las capitales de Departamento de la República la Constitución aprobada por el Congreso Constituyente. Simultáneamente a la realización de los oficios religiosos se reunió un gentío en la Plaza de Armas de Arequipa, que daba vivas a Cristo y la religión y mueras a la Constitución y al Gobierno. En un documento anónimo que circuló ese día se expresa la Protesta del Pueblo Arequipeño en los términos siguientes: “Que rechaza con toda vehemencia de su corazón, esa **carta impía**, destructora del orden público

En 1919 en el Perú se proyecta el clima espiritual e intelectual que habían generado las ideas de Carlos Marx y la formación de partidos políticos, así como los efectos de la Primera Guerra Mundial, así como el apogeo del Socialismo Europeo. Por ello en esta época estallan las primeras huelgas organizadas. La reforma universitaria de 1919 se vincula a los trabajadores. El mismo Leguía, en su campaña electoral, había hablado de reformas sociales y ofreció una legislación obrera. Todo esto determinó la inclusión en la Constitución de 1920 el Capítulo sobre garantías sociales.

Lamentablemente el régimen dictatorial y arbitrario en el que se desarrolló Leguía convirtieron en inútiles las garantías cuidadosamente establecidas en la Constitución de 1920, las que fueron olvidadas y violadas constantemente.

Se estableció un régimen de violación y de espionaje, desapareció la libertad de prensa y de palabra.

La prohibición constitucional de la reelección presidencial fue suprimida y se permitió se esta forma un gobierno personal indefinido entre 1920 y 1930.

Los Diputados y Senadores eran designados desde Palacio y las Cámaras se caracterizaron por su incondicionalidad al régimen.

Bajo estas condiciones triunfó la Revolución de Arequipa, encabezada por el Comandante Sánchez Cerro, quien, mediante decreto de 8 de noviembre de 1930, convocó una asamblea encargada de dictar una nueva Constitución.

La Constitución de 1920 rigió durante 10 años, entre enero de 1920 y agosto de 1930

Constitución de 1933.

La necesidad de dictar una nueva Constitución surge del hecho que la Constitución de 1920, pese a que contenía excelentes disposiciones y había adoptado un criterio de avanzada social, se identificaba con el régimen de Leguía, cuyos desmanes no había podido contener.

y emanada de un poder que no ha tenido ni tiene otro origen que el decreto dictatorial de 28 de julio de 1866". CARPIO

Por otro lado, era necesario que los principios del Manifiesto de Arequipa, así como las aspiraciones del país y las nuevas instituciones que ya funcionaban, se plasmaran en una nueva Constitución.

Por Decretos Leyes 7019 y 7036 se ratificó la Convocatoria a un Congreso Constituyente, cuyas elecciones se realizaron según lo dispuesto por Decreto Ley 7160. El Congreso se inauguró el 8 de diciembre de 1931 y de acuerdo a su Reglamento tenía el carácter de Congreso Constituyente y de Congreso Ordinario, actuando como Congreso Unicameral y con los excesos que son frecuentes en este tipo de legislatura, como la aprobación de leyes en forma rápida, festinatoria y sin debate.

La Comisión de Constitución fue presidida por el Dr. Clemente J Revilla e inició sus debates el 23 de diciembre de 1931.³²

En el Congreso Constituyente de 1931 destaca de manera nítida la presencia y participación del Dr. Víctor Andrés Belaúnde, quien fue defensor de la bicameralidad y del Senado Funcional.

Brillantes fueron sus intervenciones en defensa de las dos cámaras, como la de su segunda intervención sobre el Poder Legislativo, que tuvo lugar el día 22 de enero de 1932:

“ Hay otros motivos para sostener la Cámara dual. Y esos motivos se desprenden de nuestra realidad. Nosotros no tenemos la disculpa de la Convención de 1848 para establecer la Cámara única. Tal vez la Asamblea, reunida inmediatamente después del derrocamiento de la dictadura, en medio de la fiebre democrática, de la exaltación que produce la vuelta a la libertad, habría podido ir a la Cámara única, inspirándose en los románticos principios del 48. Pero después, señor, de que hemos rumiado durante año y medio las tristezas y las dolorosas enseñanzas de la dictadura, después de que hemos tenido tiempo para reflexionar y para pensar que no bastaban declaraciones románticas y

MUÑOZ, JUAN GUILLERMO. *Historia General de Arequipa. Fundación M.J.Bustamante De la Fuente. Pág. 499*

³² La Comisión fue designada por la Junta Nacional de Gobierno en el mes de agosto de 1931 y estuvo integrada, además por los doctores Toribio Alayza Paz Soldán, Diómedes Arias Shereiber, Ricardo Palma, Cesar Antonio Ugarte, Víctor Andrés Belaúnde, Carlos García Castañeda, José León Barandiarán, Emilio Romero y Luis F. Valcarcel. La comisión concluyó su trabajo el 5 de diciembre del mismo año y presentó un proyecto técnico, sobrio y preciso.

principios abstractos, e ideas utópicas y nociones radicales sino que necesitamos sagacidad, prudencia, equilibrio, moderación, creo que no tendríamos disculpa al establecer el peligroso sistema unicameral. Precisamente para salvar esa convivencia que deseamos con la minoría, esta política de equilibrio, es necesario el funcionamiento de dos Cámaras. Si el Congreso del 31 y 36 funciona con una segunda Cámara y la mayoría sigue una política de generosidad, no de intransigencia, y tiene un espíritu de concordia, se habrá asegurado la tranquilidad y la constitucionalidad del país. Para que exista ésta es indispensable, el equilibrio justo y razonable que encarna el sistema bicameral. Un Senado que represente a las clases trabajadoras, a las clases productoras, a los elementos de cultura, es indispensable para la restauración de la democracia. Este Senado salvará al Perú”³³

“Un Parlamento constituido exclusivamente por elementos políticos, desconoce las realidades económicas y sociales del país y no facilita la participación de las fuerzas vivas y de las instituciones organizadas en el Gobierno de la Nación. La forma ideada por la Constitución, o sea una Cámara de Diputados de origen popular y un Senado Corporativo, responden en su organización a la realidad, en la que existen intereses políticos al lado de los intereses económicos y profesionales, facultando la cooperación de las instituciones en el Gobierno y permitiendo la estructuración de las fuerzas vivas, al mismo tiempo que contribuye a crear un ambiente de estabilidad y de confianza”³⁴

La Constitución de 1933 que adoptó el sistema bicameral, con un Senado Funcional que no se puso en práctica, mantuvo el sistema de renovación íntegra de la Cámara de Disputados y de la Cámara de Senadores, coincidiendo con la elección del Presidente de la República.

Constitución de 1979

Luego de 9 años de gobierno dictatorial, por Decreto Ley 21949 de 4 de octubre de 1977, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, en ese momento presidido por el General de División, Francisco Morales Bermúdez, convocó a elecciones, para elegir a 100 representantes, en Distrito electoral único, a una Asamblea Constituyente, con el

³³ BELAUNDE VÍCTOR ANDRÉS. *Op.Cit. Pág.72*

³⁴ BELAUNDE VÍCTOR ANDRÉS. *Op. Cit. Pág.80*

exclusivo fin de dictar una nueva constitución, que permitiera institucionalizar las reformas que se habían producido durante la gestión del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, instituido el 3 de octubre de 1968, bajo la presidencia del General Juan Velasco Alvarado.

La nueva Constitución debía definir también una nueva estructura para el Estado Peruano, introducir el pluralismo político y económico, entre otros objetivos.

La Asamblea Constituyente se instaló el 28 de julio de 1978 y finalizó sus debates el 29 de junio de 1979, habiéndose promulgado el 12 de julio de 1979.

A diferencia de los debates cerrados en los que se discutió las anteriores Constituciones, la de 1979 fue debatida con la participación de los diferentes sectores y de la opinión pública, mediante encuestas, opiniones, conferencias y publicidad de los debates de comisiones y plenarias.

En la Constitución de 1979 el Congreso de la República se compone de dos cámaras, tal como lo dispone el artículo 164.

“Artículo 164.- El Congreso se compone de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

Durante el receso funciona la Comisión Permanente”. En cuanto a la composición del Parlamento el artículo 164 dispone la bicameralidad, siguiendo la tradición constitucional del Perú. Introduce como novedad la Comisión Permanente.

En la Asamblea Constituyente de 1979 no se presentó el interesante debate del Congreso Constituyente de 1931 sobre el tema de la composición del Parlamento. En el debate del 31 el planteamiento de la bicameralidad estuvo magistralmente defendido por el Dr. Víctor Andrés Belaúnde, independiente, mientras que el planteamiento de la unicameralidad por el Partido Aprista y el Socialista.

Contrariamente a lo defendido en el Congreso Constituyente del 31, el APRA defendió en la Asamblea Constituyente del 79 la existencia de dos Cámaras, para lo cual contó con el apoyo del Partido Popular Cristiano. Debieron debatir con el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y otras agrupaciones de izquierda como el PCP, UDP y FOCEP que propugnaban la unicameralidad.

En cuanto a la elección de los miembros los artículos 165, 166 y 167 señalaban que el número de Senadores era de 60, elegidos por las Regiones, los Diputados 180, elegidos de acuerdo a la densidad electoral, en circunscripción departamental. La duración para ambos representantes era de cinco años, con renovación total al expirar el mandato.

No obstante la disposición Constitucional sobre la elección de los Senadores por Regiones, ésta no se cumplió, ya que la Disposición Transitoria Cuarta de la misma Constitución dispuso que mientras se constituyen las Regiones el Senado se elige en distrito nacional único.

Constitución de 1993

En la Constitución de 1993 la modificación que más afecta la estructura, composición y funcionamiento del Poder Legislativo es la adopción del unicameralismo. Este sistema no tiene antecedentes en la práctica, ya que tanto la Constitución de 1823, como la de 1867, que establecían un Poder Legislativo compuesto por una sola cámara nunca llegó a funcionar.

Como hemos comprobado, nuestro país se ha conducido dentro de la tradición bicameral, a partir de la Constitución de 1828.

El Artículo 90 de la Constitución de 1993, establece:

“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 mediante un proceso electoral organizado conforme a ley....”

El artículo transcrito rompe la historia constitucional peruana- marcada por el bicameralismo – al establecer una Cámara Única compuesta por ciento veinte miembros, llamados Congresistas.

El análisis de la Constitución de 1993 no se puede hacer en forma desligada de los acontecimientos que se suscitaron a partir del 5 de abril de 1992, cuando Alberto Fujimori Fujimori, incitado por su asesor Vladimiro Montesinos Torres y con la complicidad de los mandos de las fuerzas armadas, decidió romper el orden constitucional, dando el llamado autogolpe, mediante la disolución del Parlamento, la destitución de Vocales Supremos, clausurando el Tribunal Constitucional, entre otras medidas, para instalar un gobierno autoritario.

Era de esperar que el Congreso Constituyente Democrático, convocado por el dictador bajo presión de los organismos internacionales y la Comunidad internacional, integrada en su mayoría por representantes cercanos al régimen, aprobara una constitución que establezca un sistema unicameral.

El excesivo gasto por el gran número de Diputados y Senadores, la inoperancia de las dos cámaras para legislar en función a los intereses nacionales, fueron, entre otras, las razones o fundamentos esgrimidos.

Ahora Tenemos la certeza que el objetivo era otro: Concentrar el poder. Con esta comprobación se confirma las objeciones de los partidarios del sistema bicameral al sistema unicameral, que recopila el Dr. José Pareja Paz Soldán “ El régimen unicameral sólo aparece en los momentos de crisis, de fiebre o de quiebra democrática o política. Las revoluciones comienzan con una asamblea y concluyen con dos. Así fueron la Asamblea Constituyente, la Legislativa y la Convención durante la Revolución Francesa y las Cortes de Cadiz, cuando la invasión napoleónica y que fue una de las causas del fracaso del gobierno español de 1810 a 1812.”³⁵

La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático se inclinó en su dictamen por la Cámara única, en razón de que “una sola cámara reforzará el

³⁵ PAREJA PAZ SOLDAN, JOSÉ. *Op. Cit. Pág. 380*

Parlamento”³⁶. La comisión señaló, además que “ Cuando hay dos Cámaras el conflicto es permanente”³⁷

Luego de 11 años de vigencia y cuando nos encontramos en un proceso de transición democrática, en el que el tema de una reforma constitucional o la elaboración de una nueva Constitución va cobrando mayor fuerza, podemos efectuar una evaluación sobre el sistema unicameral que ha funcionado en nuestro país a partir de 1993, tomando los siguientes aspectos:

1.- La representación ha quedado restringida, ya que no solo la disminución a 120 miembros reduce las posibilidades de llegar al parlamento a los representantes de provincias, sino que el sistema de elección en distrito electoral único fomenta un excesivo centralismo.³⁸

2.- En el sistema de Cámara Unica el riesgo que un solo partido monopolice el control es mayor. Los dos extremos que se pueden presentar son altamente peligrosos: Puede ser que el partido de gobierno controle el parlamento, en cuyo caso convierte a éste en obsecuente, tal como ha ocurrido desde el Congreso Constituyente Democrático hasta los primeros meses del tercer e ilegal mandato gobierno de Fujimori; o que la oposición ejerza ese control, en cuyo caso puede desestabilizar al gobierno; ambos extremos son malos.

3.- En el Congreso Unicameral del Perú – como consecuencia del dominio que ejercía la mayoría gobiernista – se ha abusado de la delegación de facultades para legislar, en toda materia y por períodos prolongados convirtiendo al ejecutivo en el principal órgano legislador.

4.- El abuso de la mayoría y la festinación de trámites ha permitido que proyectos de ley presentados con dispensa de trámite en la comisión respectiva se conviertan en ley en contadas horas, dando lugar a las “leyes sorpresa”.

³⁶ CCD: *Dictamen de la Comisión de Constitución Op. Cit. Pág. 10*

³⁷ CCD: *ibidem*

³⁸ *La modificación en la ley electoral que ha normado las elecciones generales del 8 de abril de 2001, en lo concerniente a la forma de elegir los representantes al Congreso unicameral, por distrito electoral múltiple, no ha solucionado totalmente el problema del centralismo. En mi concepto de trata de un distrito electoral múltiple “mentiroso”, ya que en la modificación no se ha contemplado la posibilidad que en los distritos electorales se puedan presentar listas independientes o regionales, con el respaldo de un porcentaje de la población electoral de la*

5.- Las Leyes sorpresa se han facilitado y multiplicado por el sistema de cámara única, controlado por una mayoría obsecuente al gobierno, y, sobre todo, por la inexistencia de norma que obligue observar el segundo debate, como requisito para que cualquier proyecto se convierta en ley.

6.- La Cámara única, controlada por el gobierno, tampoco ha cumplido una de las funciones que constituye deber principal en todo parlamento, la fiscalización y el control de los actos del ejecutivo. Los niveles de corrupción a los que llegó el gobierno de Fujimori no se han registrado jamás en la historia del Perú.



respectiva región. Los partidos nacionales o caudillimos que dirigen la política desde la capital seguirán tomando la decisión sobre quiénes integran las listas para el congreso

TITULO III

AUTONOMÍA DEL CONGRESO Y DE LAS CÁMARAS

La autonomía institucional implica la potestad de auto organizarse, de asumir una esfera de actuación que no acepta dependencias ni interferencias de otros órganos. Pero tal identificación no es absoluta. Hay órganos autónomos, como un Tribunal Constitucional o la Defensoría del Pueblo, cuya norma principal de funcionamiento es elaborada, sin embargo, por el Parlamento. En cambio, en el caso del Congreso, que aquí nos interesa, el derecho constitucional le reconoce una autonomía muy especial, que se desarrolla en varios aspectos funcionales, que otras instituciones públicas autónomas no podrían asumir. Esta autonomía congresal surgió y fue reforzada frente a la Monarquía absoluta, para garantizar su independencia y facilitar su funcionamiento, razón por la cual muchos autores, como Bidart Campos, la consideran una prerrogativa o privilegio colectivo del Parlamento.

La autonomía del Congreso se justifica plenamente como requisito de carácter institucional para garantizar su independencia respecto del Ejecutivo y su actuación como poder del Estado. Aunque pueden agruparse en forma distinta, estas diversas esferas de autonomía son: **la autonomía de Gobierno, la inmunidad de sede, la potestad autonormativa, la autonomía administrativa y autonomía financiera y presupuestal.** Veamos, a grandes rasgos, las diversas facetas de la autonomía parlamentaria.

De Gobierno

La autonomía de Gobierno es la principal prerrogativa funcional de las Cámaras de un auténtico mecanismo de protección del cuerpo legislativo frente al Ejecutivo, que garantiza su independencia funcional y otorga un carácter especial no sólo al Congreso en general sino a cada Cámara en particular, respecto de otros órganos e instituciones del Estado. Para decirlo en términos breves, esta autonomía es una barrera contra la intrusión de otras instituciones o poderes. Y actúa, por ello, como una potestad constitucional, colocada a un nivel jerárquico muy superior al que correspondería a un manejo autónomo estrictamente administrativo.

Esta potestad de autogobierno se garantiza mediante el principio inalterable del Gobierno interior, que no se limita a la elección de su propio Gobierno, sino que extiende la noción de gobierno a la esfera estructural del Parlamento, a sus locales, edificios e instalaciones. Así, ante otros poderes, entidades o autoridades, el Congreso se presenta como órgano inviolable. Esta inviolabilidad, que deriva de una protección constitucional específica, es también conocida como “inmunidad de sede”. En España, como lo explica con precisión Fernández Segado³⁹, esta inmunidad deriva de la propia Constitución, que señala, a la letra: “Los Presidentes de la Cámara ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus propias sedes”⁴⁰.

La inviolabilidad de la sede y el autogobierno de la Cámara van de la mano. La Mesa Directiva, de obligada composición plural, elegida e integrada por Miembros de la Cámara, ejerce el “Gobierno interior” de las Cámaras, con su propia “policía interior”, lo cual impide el ingreso al recinto de la fuerza pública (policías, militares o policía judicial incluso) sin autorización expresa, previamente formalizada por la Mesa Directiva o el Pleno, según el caso.⁴¹

Funcional y Normativa

La autonomía funcional del Congreso nace de las atribuciones que la Constitución le reconoce como poder y órgano del Estado. Esta autonomía funcional respecto del

³⁹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Sistema Constitucional Español*; Dykimson; Madrid; pag 573

⁴⁰ Artículo 72.3º de la Constitución de España

⁴¹ Artículos 148 del Proyecto de la Ley de Reforma de la Constitución del Perú

Estado incluye su potestad autonómica, que es la potestad de elaborar y aprobar sus Reglamentos sin interferencia de ningún órgano, así como su autonomía administrativa, que además de la previsible administración cotidiana a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara, lo habilita para crear puestos, establecer una estructura de personal y asignar funciones internas, sin rendir cuentas ni explicaciones a otros organismos. Esta autonomía de las Cámaras reside en la potestad de establecer sus propias normas de organización y funcionamiento y de ordenar y establecer los medios personales y materiales que requiera.

Esta potestad autonómica es una facultad que deriva de una reserva constitucional, que manda al Congreso y a las Cámaras regular su funcionamiento mediante una norma reglamentaria interna, con fuerza de ley. En su Reglamento, cada Cámara desarrolla aspectos internos varios, como el estatuto de los Miembros, las formas de Gobierno interior y de administración interna, los órganos internos, los Grupos Parlamentarios, las mociones y pedidos, la iniciativa y el procedimiento legislativo, los instrumentos de control, el trabajo Parlamentario, las formas de votación, la organización de las Comisiones, la publicidad de las sesiones, la potestad de investigación de las Cámaras, etc. También esta normatividad se rige por las costumbres y los precedentes, “prácticas parlamentarias” que, sin estar escritas ni previstas en la norma reglamentaria, tiene efecto vinculante en la reproducción e interpretación de actos similares.

Es claro, sin embargo, que no se trata de una autonomía absoluta, en cuanto que toda la normatividad parlamentaria no se encuentra desprendida o desvinculada del ordenamiento jurídico nacional. No lo es, porque, además de tener cierta dependencia con los preceptos constitucionales y lo que en la Ley Fundamental pueda determinarse, las Cámaras están funcionalmente enmarcadas, en aspectos tan importantes como la elección, organización y “status” del Parlamento o de sus Miembros, con otras normas importantes, como leyes electorales, ley de incompatibilidades, normas vinculadas a los Ministros, preceptos del Código Penal, etc. Y también si fuese el caso a través de la jurisprudencia constitucional, sea mediante el control preventivo a los Reglamentos de las Cámaras, como lo estipula la Constitución de la V República francesa, a cargo del Consejo Constitucional, o si bien es materia polémica en la doctrina comparada mediante amparos o recursos directos de constitucionalidad que puedan referirse al contenido de un acto parlamentario, o a sus efectos frente a derechos individuales, así como a vicios de

procedimiento que afecten las disposiciones reglamentarias o que violen el principio de publicidad o el pluralismo político, etc.

Doctrinalmente, esta autonomía normativa se ha asociado con cierta inviolabilidad del Parlamento como órgano, en cuanto no está sometido a responsabilidad judicial por los actos que realiza en el ejercicio de sus funciones.

Internacionalmente las normas procedimentales tienen una barrera protectora: consignar cierta mayoría absoluta o calificada como requisito para su modificación, barrera que impide que la mayoría eventual de un partido acomode el reglamento a su particular beneficio; y garantiza, por el contrario, que los grupos Parlamentarios logren acuerdos firmes y duraderos sobre los procedimientos reglamentarios y las normas de funcionamiento interno.

Así, la Constitución italiana⁴² exige mayoría absoluta de sus Miembros para modificar los procedimientos parlamentarios, igual que los Parlamentos de Argentina, Egipto, Hungría, Italia, México, República de Corea, Rumania, Ruanda, España, Túnez y Zaire⁴³. En el Senado español, las propuestas de reforma se remiten a la Comisión de Reglamento para su estudio y dictamen, y el Pleno se pronuncia sobre el dictamen y sobre los votos particulares en votación por parte y en votación final a totalidad que requeriría la aprobación de la mayoría absoluta de los Senadores⁴⁴. El Senado italiano aprueba su reglamento por mayoría absoluta de sus componentes, así como sus modificaciones.⁴⁵

En otros casos, como en el Congreso estadounidense, se exigen 2/3 de votos de Miembros presentes para hacer modificaciones reglamentarias. A su vez, la autonomía administrativa de las Cámaras, en cierta forma entendida como extensión de la potestad de autogobierno, se constriñe el derecho y deber de la propia Mesa Directiva de la Cámara a ejercer, en forma plural, la administración de la sede, del personal y de los recursos,

⁴² Artículo 64°

⁴³ INTERPARLIAMENTARY UNION. Parliaments of the World. A comparative reference compendium. Gower, MacMillan Press; London, 1986; Vol. I; pp. 551-516.

⁴⁴ Reglamento del Senado de España Artículo. 196.3

⁴⁵ Reglamento del Senado de Italia, Artículos 167 y 167.5

sujetando al Pleno o a la Junta de Portavoces, o a ambos, según los casos, en determinadas fechas previstas en el propio Reglamento, el conocimiento de las disposiciones y la rendición de las cuentas internas.

Asimismo, la autonomía normativa facultad al Parlamento, o a veces a las Cámaras por separado, a expedir una serie de actos normativos no legislativos, fundados en la reserva constitucional de su autonomía institucional y que son de muy diversa índole. Hay actos parlamentarios no legislativos que son de muy diversa índole. Hay actos parlamentarios no legislativos que son indispensables para generar plenos efectos jurídicos, como las facultades de ratificación de los decretos de urgencia, la aprobación de los tratados internacionales, la ley de delegación de facultades al Ejecutivo, la aplicación de fórmulas de control preventivo sobre la expedición de los decretos legislativos, el control de los regímenes de excepción, etc. Hay actos parlamentarios normativos de carácter cuasi político y cuasi administrativo, como la autorización al gobernante para salir del país, así como los nombramientos o designaciones o ratificaciones que debe hacer de funcionarios de carácter autónomo, como el Contralor, los Miembros del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, etc., además de la ratificación de ascensos militares o del nombramiento de diplomáticos. En cambio, hay otros actos parlamentarios que se vinculan a su propia facultad de organización interna, aunque respondan a facultades de notoria índole constitucional, como la creación de Comisiones parlamentarias, la formación de Comisiones de investigación y las potestades cuasi judiciales que le son inherentes, el nombramiento de delegaciones parlamentarias, etc., y al distribuir la labor institucional entre los distintos órganos internos. Y están también, por cierto, los diversos actos de control parlamentario, desde los pedidos de informes hasta la censura a un Ministro.

Las cámaras también suelen realizar actos parlamentarios cuasi judiciales, como el desafuero de un Miembro, la acusación constitucional contra el Presidente o contra algún Miembro del Poder Judicial, la autorización para iniciar procesamiento a algún Miembro de la Cámara, la obligación de la comparecencia de testigos, etc. En cambio, la Cámara de los Lores sí cumple funciones judiciales, como instancia de apelación. Para el efecto, tiene en su seno dos Comisiones de Apelación, que examinan cualquier petición o solicitud de venia para recurrir que pueda elevarseles y cualquier extremo relacionado con dichas

solicitudes o peticiones o a causas que estén pendientes o lo hayan estado en esta Cámara, e informará a este respecto a la Cámara.⁴⁶

Aunque el Parlamento cumple un conjunto específico y muy variado de atribuciones, resulta común que la Constitución, como garante institucional de su autonomía funcional, ofrezca una lista muy precisa de ellas. Menciona algunas funciones principales y nunca las presenta como taxativas.

Financiera y presupuestal

También de la autonomía del Congreso se deriva la autonomía presupuestaria, que exige el manejo y control autónomo de su presupuesto. Ello implica, sencillamente, que el diseño y la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto corresponden exclusivamente a la Cámara y que será contemplado como un presupuesto independiente a la Ley General de Presupuesto del Estado y de las cláusulas y condiciones que esa ley establezca, aún cuando, en términos formales, esté evidentemente integrado en él. De igual modo ello implica que el control del destino de los fondos y la elaboración y aprobación de la Cuenta General, corren a cargo de la respectiva Cámara, a través de una Comisión especial, que elabora un informe detallado, que es debidamente publicado y sometido a la deliberación y aprobación del Pleno.

Si bien el Parlamento realiza la aprobación definitiva del Presupuesto General del Estado, en debate con el Gobierno y a partir de una propuesta de éste, el procedimiento a seguir, al aprobar el presupuesto del Parlamento, es muy distinto. En primer lugar, se trata del presupuesto de las Cámaras, en particular. En segundo lugar, esta autonomía exige un plazo predeterminado, a fin de elaborar y aprobar el presupuesto de cada Cámara, que esta asumirá como un compromiso inamovible, como un paso previo al debate general del presupuesto. En tercer lugar, sucede lo mismo con la revisión de la Cuenta General del presupuesto de cada Cámara, que debe publicarse con la anticipación debida a fin de

⁴⁶ Reglamento de la Cámara de los Lores, Arts. 82.1 y 82.2., Vigentes desde el 20 de mayo de 1970.

realizar el debate y someterlo a su verificación y aprobación en el pleno, antes que se inicie la deliberación de la Cuenta General del Estado.

Aun en regímenes parlamentarios, donde el Gobierno nace y se integra por la mayoría parlamentaria, se respeta el principio de inamovilidad del proyecto presupuestal de las Cámaras: hay una reserva presupuestal para la partida financiera del parlamento que el Gobierno no puede alterar. Ello es nítido en la Cámara de Diputados de Grecia. Poco antes de la votación sobre los Presupuestos Generales del Estado, el Pleno de la Cámara vota el Presupuesto de Gastos Generales de la Cámara para el siguiente ejercicio anual. El Presupuesto se presenta al Pleno acompañado del informe de la Comisión de Contabilidad de la Cámara; ambos se reparten y publican con anticipación. Se debate en tres secuencias: principios generales de distribución de gastos, las partidas y finalmente el presupuesto en conjunto. El acuerdo adoptado por la Cámara es vinculante, sin posibilidad de modificarse al debatir su inserción en los Presupuestos Generales del Estado⁴⁷. Esa misma Comisión de Contabilidad, que puede mudar a sus Miembros, revisa la Cuenta General, que presenta también al pleno, acompañada de su respectivo informe.

Funciones institucionales y atribuciones específicas

Tres funciones clásicas tiene el Congreso: **legislar** (discutir, aprobar, cambiar y derogar las leyes), **fiscalizar** (ejercer el control político del Ejecutivo) y **representar** (recoger y expresar las demandas y exigencias ciudadanas). Esas son las “funciones externas” que ejerce como órgano del Estado. Son las más conocidas y difundidas. Además, tiene “Funciones internas”, destinadas a conservar su autonomía funcional y a determinar su autoorganización, como la facultad de aprobar su presupuesto o de dictarse su propio Reglamento Interior, con fuerza de ley.

Las atribuciones, en cambio, son los actos precisos por los cuales se desarrollan las funciones. Ejemplo: al censurar a un Ministro de estado el Congreso está ejerciendo su función de fiscalización o control político. Asimismo, son atribuciones del Parlamento juramentar al Presidente de la República, elegir su Mesa Directiva, aprobar un tratado, aprobar el presupuesto, discutir un proyecto de ley, crear Comisiones investigadoras,

⁴⁷ Reglamento de la Cámara de Diputados de Grecia, Artículo 87

condecorar a dignatarios extranjeros, declarar vacante la Presidencia de la República, decretar impuestos, elegir al Defensor del Pueblo, etc.

Algunos Reglamentos, como el del Congreso guatemalteco, distinguen entre las atribuciones “generales”, las “específicas” (o propias) y “otras atribuciones”⁴⁸. Como generales consigna nueve: recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente y del Presidente del Órgano Judicial, aceptar la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República y conocer de sus ausencias del territorio nacional, elegir a funcionarios a designarse por el Congreso y aceptarles la renuncia, conceder condecoraciones, declarar la incapacidad física o mental de Presidente de la República previo dictamen de una Comisión designada por la Junta Directiva del Colegio respectivo. Como “específicas”, calificar las credenciales de sus Miembros y aceptarles la renuncia, elaborar su Reglamento interno, llamar a los Diputados suplentes para que asuman sus funciones, etc. Finalmente, consigna catorce “otras atribuciones”, que son las ordinarias, tales como decretar, reformar y derogar las leyes; aprobar el Presupuesto y decretar impuestos; decretar honores públicos, decretar la amnistía y declarar la guerra y aprobar tratados de paz; aprobar tratados o convenios, contraer, convenir, consolidar o efectuar operaciones relativas a la deuda pública interno o externa; decretar reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional; etc.

Como se observa, aquellas tres funciones externas clásicas (legislar, fiscalizar y representar) están lejos de asumir el conjunto de atribuciones específicas que desempeña el Parlamento. Para englobarlas en su totalidad, habría que reconocerle hasta diez funciones institucionales, a saber: **función legislativa, función constituyente, función electoral, función cuasi jurisdiccional, función financiera, presupuestaria y hacendaria, función de consejo administrativo, función de control político, función como instancia representativa y de protocolo, función de representación de la opinión ciudadana y función de dirección política**. Veamos cada una de ellas por separado:

⁴⁸ Ley Orgánica del Organo Legislativo de Guatemala, arts. 165,°°, 170.° y 171°

a) Función legislativa

La mayoría de textos constitucionales reconoce que la potestad de legislar reside en el pueblo, que la ejerce por medio de sus Representantes reunidos en el Parlamento. Es la facultad de presentar, deliberar y aprobar leyes, como reformarlas o modificarlas, entendida la ley Constitución, que la interpreta y desarrolla y que actualiza y encamina la dinámica del orden jurídico nacional. En ese contexto, si una Constitución reconoce facultades legislativas del Ejecutivo, es importante que también reconozca y fortalezca al Congreso como titular de la potestad legislativa del Estado, subsumiéndole la aprobación y decisión final sobre la vigencia de esa norma.

b) Función constituyente

Aunque la reforma a la Constitución se hace por la vía legislativa, sujeta es cierto a trámites especiales, en rigor se trata de una función distinta a la legislativa. La misma Constitución delega al Congreso a que reforme su texto, bajo la condición de que asegure ciertos criterios de estabilidad y consenso, que se garantizan mediante la rigidez y complejidad del procedimiento a seguir, que condiciona y limita la reforma. Adicionalmente, esa misma Constitución puede evitar la reforma de un capítulo o artículo determinados, consignándolos como irreformables, como “cláusula pétrea”. En tal caso, el Congreso actúa, no como órgano legislativo ordinario sino como poder constituyente derivado.

c) Función electoral

Como máxima entidad representativa, la Constitución autoriza al Congreso a efectuar algunos nombramientos o bien a participar, con otro órgano, en la selección de funcionarios de alto nivel. En América Latina, los Parlamentos designan o participan en la elección de funcionarios, como los magistrados del Tribunal Constitucional o del Consejo de la Magistratura, los Miembros de la Corte Electoral, el Contralor de la República, el Fiscal o Procurador de la Nación, el Defensor del Pueblo, etc. Tal función también la ejerce el Congreso (o una Cámara en particular), cuando ratifica las propuestas de

ascensos de generales o de nombramientos (embajadores, jueces) que le remite el Ejecutivo, como el “appointment” estadounidense, que también alcanza al nombramiento del poderoso Jefe de la CIA. En algunos países de América Latina, en forma excepcional, el Parlamento elige a un designado para ocupar el Ejecutivo cuando se produce la vacancia simultánea del Presidente y del Vicepresidente.

d) Función cuasi jurisdiccional

Se vincula a la noción de “fuero”, antesala para un proceso ordinario por delitos de función que tiene los altos dignatarios como protección, no a su persona, sino a su función. Además de los Parlamentarios, están cubiertos bajo ese fuero el Presidente de la República y los Ministros de Estado, así como los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, el Contralor de la República, etc. Para esos funcionarios, la Constitución consigna un procedimiento especial, según el objeto a determinar: Acusación constitucional (el Congreso investiga y actúa como fiscal, denunciando al funcionario ante el Poder Judicial), juicio político (que culmina en la destitución del cargo, sin exonerarlo de alguna responsabilidad penal) y antejuicio o levantamiento de la inmunidad (para autorizar el inicio del proceso en la jurisdicción ordinaria). En ningún caso se trata de una función propiamente jurisdiccional, que suple al Poder Judicial, salvo en un caso distinto, cuando concede leyes de amnistía. Pero aquí el Congreso no juzga ni califica los hechos; tan sólo investiga o verifica los hechos e indicios y determina si hay lugar a formación de causa. De ser positivo, suspende al funcionario del cargo, mientras el Poder Judicial determina su responsabilidad penal.

e) Función financiera, presupuestaria y hacendaría

Es la potestad de fijar, mediante ley, el marco de actuación financiera del Ejecutivo y de otros órganos públicos autónomos, en resguardo de los ingresos y recursos del Estado y de la legalidad de los gastos. Para el efecto, debate y aprueba el proyecto de Presupuesto General de la República (presupuesto ordinario) que le remite el Gobierno. También ejerce esta función al revisar, discutir o aprobar los créditos y presupuestos extraordinarios y al modificar la Ley del Presupuesto, así como revisar los compromisos externos de deuda o

convenios de crédito celebrados por el Ejecutivo. Esta función incluye la atribución de aprobar o rechazar la Cuenta General, de legislar sobre la moneda, de crear impuestos y fijar tasas y de determinar el uso, explotación y disposición de los bienes públicos y de los recursos naturales, como el uso de aguas, yacimientos de minerales y de petróleo, etc. En algunos países como Brasil, el Congreso también define la escala de remuneraciones del sector público.

f) Función de consejo administrativo

En algunos temas fundamentales, el Congreso actúa como consejo o contrapeso para decisiones del Ejecutivo y de algunos órganos autónomos. Los casos más comunes se producen ante los informes de la Contraloría o del Defensor del Pueblo, como cuando la Constitución faculta al Congreso a aprobar regímenes de emergencia o estados de excepción, a ratificar tratados internacionales y a declarar la guerra o a definir y aprobar tratados de paz. Aquí también se ubicaría la declaratoria de vacancia de la Presidencia de la República por incapacidad moral o mental del gobernante. En forma igual, cumple esta función el Congreso cuando recomienda o exhorta al Ejecutivo a adoptar determinadas medidas o decisiones.

g) Función de control político

Es facultad del Parlamento requerir, interrogar y emplazar a los Ministros y otros funcionarios del Estado para determinar las responsabilidades que derivan de sus acciones, omisiones, declaraciones o previsiones en el sector que dirigen. Esta función gira en torno a la responsabilidad política del Ministro, que se asume ante la nación, a través del escudriñamiento que efectúa el Congreso. Para el efecto, el Congreso tiene diversos mecanismos, como los pedidos de informes, la interpelación y la censura, así como las Comisiones de investigación. En este último caso, el control es más amplio: alcanza temas generales de la administración y asuntos públicos de interés común y la facultad de convocar a cualquier ciudadano cuya opinión o testimonio sean necesarios para el objeto de la Comisión

h) Función de instancia representativa y de protocolo

Como máximo ente representativo de la Nación, el Congreso cumple un rol institucional de tipo protocolar. No es sólo una función de índole ceremonial, sino un reconocimiento a su primacía institucional. Por es, el hemiciclo es el escenario propicio para la asunción o posesión formal de nuevo gobernante y la juramentación de su cargo, como para el informe Anual sobre el estado de la Nación que pronuncia el Presidente de la República. Igualmente, el hemiciclo efectúa sesiones solemnes por la visita de algún dignatario extranjero, recibido formalmente por el Congreso en nombre de la nación, así como homenajes especiales, condecoraciones, etc. También recibe y aprueba la renuncia de altos funcionarios, como el propio Presidente de la República. Además, los Miembros del Congreso representan a la Nación en ceremonias y eventos que se realizan en el extranjero.

i) Función de representación de la opinión ciudadana

La esencia representativa del Congreso reside en la pluralidad de las fuerzas políticas que convergen en su seno, a diferencia del Ejecutivo, conformado por la fuerza política que triunfó en la elección presidencial y que ha logrado, cuando más, el apoyo de algunas otras fuerzas menores. Esta función obliga al Congreso a formalizar canales efectivos y frecuentes para recoger las iniciativas y demandas ciudadanas, en especial de grupos de presión y de la sociedad civil, tal como las Oficinas Regionales del Congreso.

i) Función de dirección política

Hemos dejado al final la función de dirección política, en tanto parece propia de los Parlamentos de los países Parlamentarios, que eligen al Jefe de Gobierno y aprueban, definen o condicionan su programa de Gobierno y hasta la formación de su gabinete, en su mayor parte integrado por Parlamentarios. Bajo esa pauta, el Congreso atiende las orientaciones y lineamientos que el Parlamento le suele indicar en los debates en que el propio Jefe de Gobierno participa. En cambio, en los Parlamentos de América Latina esta función de dirección política está envuelta dentro de las funciones ya vistas de control política y de consejo administrativo, incluyendo las amonestaciones o censuras a los Ministros o las exhortaciones al Ejecutivo.

TITULO IV

UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO

Al revisar la organización del Parlamento, es frecuente iniciar el estudio de la estructura exterior y la disyuntiva entre unicameralidad y bicameralidad. El estudio comparado revela factores muy concretos que se han de revisar como antesala y que deben recordarnos qué factores determinan el “formato” exterior de un Parlamento: **tamaño geográfico del país, número de la población y su distribución territorial, unidades culturales o territoriales internas**, combinaciones para mejorar la presentación, etc.

La alternativa entre unicameralismo y bicameralismo es un asunto esencialmente práctico. Sin embargo, desde un aspecto doctrinal, la crítica al bicameralismo es muy antigua y se ha basado en 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 auxilio de esta tesis se acude a la estructura bicameral estadounidense, en tanto 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 Massachussets. Y nada de ello ha cambiado. Hoy los 50 Estados, a excepción de Nebraska, conservan su estructura bicameral, que incluso suelen repetir las denominaciones del nivel federal: Cámara de Representantes y Senado.

En Francia, tras dos fallidas experiencias unicamerales, la Constitución de 1795, introdujo Parlamento bicameral, no por razones aristocráticas, sino por una comprensible

reacción a la dictadura de Asamblea que rigió, con terror incluido, bajo el Parlamento unicameral de 1793, que inició el régimen de la Convención. El modelo bicameral de 1795 tuvo inspiración clásica (de la antigua Roma), incluso en la denominación. El Senado era el “Consejo de ancianos” y la Cámara popular el “Consejo de los Quinientos”, ambas de origen electivo. Sus Miembros tenían un mandato trienal renovable por terceras partes. Se distinguían por el requisito de la edad: 30 años mínimo para postular a los Quinientos y 40 años para ser “anciano”. Además, tenían distintas atribuciones. Este bicameralismo imperfecto, como lo era en gran medida el estadounidense por ciertas atribuciones exclusivas del Senado (previsto como Consejo del Gobierno), rompió desde temprano con el error de suponer que un régimen bicameral implica tener dos Cámaras con idénticas atribuciones. En virtud de la experiencia despótica de la Convención, la “segunda Cámara” (tal era la condición del Consejo de los Quinientos) se organizó como una Cámara moderadora o reflexiva de las atribuciones reconocidas a la otra.

Existen muchas razones para justificar una segunda cámara; una de ellas obedece al desarrollo de los Parlamentos europeos y a la necesidad de distribuir entre las Cámaras las recargadas funciones del Parlamento, lo que promueve una inesperada especialización entre ellas. En cambio, una sola Cámara recarga el trabajo: no le permite legislar cuando fiscaliza, ni fiscalizar cuando aprueba tratados.

Ya en El Federalista, Hamilton⁴⁹ se encargó de exponer una serie de argumentos a favor del Senado como segunda cámara. La primera razón, según él, residía en el equilibrio que habría de lograrse entre ambas Cámaras si compartían funciones entre sí. Sus argumentos pueden resumirse en estas cuatro ventajas o potestades que le serían propias:

- a) **Como un Consejo de Gobierno.** Que es una mal inherente a los Gobiernos republicanos, que quienes gobiernen olviden los deberes que tienen para los electores, traicionando la confianza en ellos depositada. Un senado, como segunda rama distinta de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el Gobierno;

⁴⁹ HAMILTON, Alexander. El Federalista, pp. 263-265

b) **Firmeza frente al mayor número.** La Cámara popular es una asamblea numerosa y si es una Cámara única, puede dejarse llevar por pasiones súbitas y violentas y dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. Para corregir este achaque se necesita frente a ella una Cámara menos numerosa, que posea gran firmeza y ejerza sus funciones con prestigio y mucha autoridad;

c) **Contrapeso frente a los intereses locales o particulares**

Otro defecto que ha de corregir el Senado es la falta de contacto con los objetivos y principios generales de la legislación que puede tener una Cámara popular, cuyos Representantes provienen en su mayor parte de actividades de carácter particular y han ejercido el cargo por un breve período, carentes de un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes y a los intereses generales del país;

d) **Visión permanente ante la mutabilidad.** El cambio continuo de Representantes, aunque fuesen siempre hombres experimentados, no resulta prudente; afecta la visión nacional de los problemas y finalmente el prestigio de la asamblea, porque quienes observan esos cambios ya no podrán adivinar sus consecuencias. Estos cambios pueden traer nuevas medias, que no siempre mantengan la fijeza necesaria en los principios a seguir.

Obsérvense bien los factores resaltados por Hamilton para el Senado y sus efectos en la organización de la segunda Cámara, como el de asegurar un número menor de Miembros (hoy tiene 100 Senadores frente a los 435 Representantes de la Cámara), un mandato más extendido que garantice cierta “visión permanente” (seis años tienen los Senadores frente a dos años de los Representantes y cuatro del Gobierno), contrapesar intereses locales de los Representantes (elección de dos Senadores por todo el Estado) y atribuciones específicas para una función específica: consejo de Gobierno.

Desde una perspectiva similar se pronunció un equipo de constitucionalistas de la Universidad Central de Venezuela, en un célebre estudio sobre los Parlamentos bicamerales. Sin olvidar la estructura formalmente federal de Venezuela, advertían contra la falaz noción del origen exclusivamente federal del senado. Examinar la trayectoria de

numerosos Parlamentos y concluyen en que hay modalidades diversas en la organización, transformación y funciones de un Senado: desde la representación territorial en Estados no federales hasta la búsqueda de un rol moderador, incluso con la recepción de personas notables como Senadores Vitalicios. En conclusión, la presencia de un Congreso Bicameral resulta – contra cierta versión muy difundida – una tendencia notoriamente asentada en los Parlamentos de los Estados unitarios:

“Tienden a ser, como ya señalábamos en el caso de los Estados Unidos, al igual que en los unitarios, una Cámara de “notabilidades”, de “ponderación” y de “ecuanimidad”. Tal parece ser, por ejemplo, el verdadero sentido del Senado en la Constitución venezolana de 1961, pese a que se presenta como una supervivencia del federalismo. Por su parte la Cámara Alta de los Estados unitarios tiende, en buena medida a la representación de corporaciones territoriales”⁵⁰.

Otro mito que circula contra la bicameralidad es la consideración del Parlamento como un órgano, olvidando que las Cámaras también lo son. Aunque el Parlamento es reputado como un órgano, resulta necesario precisar, con Bidart Campos, que es un órgano complejo⁵¹; en tanto cada Cámara, en sí, tiene también la categoría de órgano. En un Parlamento bicameral hay un conjunto de actos que son actos del Parlamento. Como tales, son actos complejos y requieren la voluntad concurrente de las dos Cámaras. Pero también hay un conjunto de actos de cada Cámara, que forman voluntad en tanto derivan de funciones privativas de la Cámara. Como tales, son actos simples, que los ejerce cada cámara con independencia de la otra, sin que concurren ambas voluntades. Ellos se confirma, en primer término, en la capacidad que tiene cada Cámara de autonormarse, dictando su propio Reglamento y sus propias resoluciones, incluso al expresar opiniones corporativas sobre temas de actualidad que concitan el interés público.

Si se examinan las actividades del Parlamento en general, considerando sus resultados, la atribución privativa realizada por una Cámara, si bien emana del Parlamento, constituye acto y voluntad de esa Cámara, que actúa en nombre de sí misma y no del Parlamento en conjunto, lo cual ratifica su carácter como órgano de poder. En suma, la

⁵⁰ UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. Parlamentos...; P. 20.

⁵¹ BIDART CAMPOS, Germán. Derecho Constitucional del Poder, tomo I

competencia de un Parlamento puede exigir la intervención de ambas Cámaras o sólo de una de ellas, con lo cual hay tres formas de asumir atribuciones. En primer lugar, una atribución puede presentarse como una atribución del Parlamento, a través de acto complejo que deriva de una atribución compartida por ambas Cámaras. En tal caso, el acto de cada Cámara sólo es un momento previo al acto complejo del Parlamento.

Pero cuando se trata de una atribución privativa del Senado o de la Cámara Baja, será – finalmente- un acto simple de esa Cámara, aunque parezca ejercerlo como si fuese un acto del propio Parlamento:

“El acuerdo que presta el Senado para que el Ejecutivo designe a un funcionario, o para que declare el estado de sitio es un acto privativo del Senado – no del Congreso -; es evidente que hay, además de competencias del Congreso, competencias de cada Cámara a nivel constitucional, y no parece posible atribuir al Congreso – que es un órgano formado por dos cámaras – los actos que cálidamente cumple cada una de ellas en forma separada e independiente”⁵².

El gran mito sobre la duplicidad del bicameralismo proviene de asumirlo como un Parlamento de Cámaras gemelas, con idénticas potestades y funciones. Sin embargo, contra esa creencia, la enorme mayoría de Parlamentos bicamerales y los más conocidos (del Reino Unido, Alemania, Francia o Estados Unidos) tienen Cámaras con atribuciones distintas y complementarias, con lo cual una de ellas, o ambas, tienen atribuciones privativas. Son actos exclusivos de una Cámara, como la censura ministerial atribuida como potestad de la Cámara de Diputados, según la Constitución de Venezuela (y la Constitución Peruana de 1979). O la ratificación de los tratados por la Cámara alta, como lo ejerce desde sus inicios el Senado estadounidense y lo ejercía el Senado peruano según la Constitución de 1979. Este bicameralismo desigual, que también se denomina bicameralismo imperfecto, entraña una importante virtud funcional propia del bicameralismo: la división del trabajo parlamentario, la cual se apoya en las atribuciones privativas de cada Cámara. Así, mientras una avanza en materia legislativa, la otra fiscaliza a los Ministros y el Parlamento en conjunto logra, a través de la especialización de sus Cámaras, ampliar su eficiencia y reforzar la calidad de sus funciones. En cambio, el

⁵² BIDART CAMPOS, Germán. Derecho Constitucional del Poder; tomo I, p. 228

Parlamento unicameral está condenado a concentrar en su agenda todas sus atribuciones, como legislador, fiscalizador, etc., sin poder ejercerlas en simultáneo.

Finalmente, aunque la noción del Senado como Cámara revisora sea poco aceptada, el argumento principal para la bicameralidad en materia legislativa reposa en su capacidad de “revisión” de lo actuado en la otra Cámara. Pero, sobre todo, su gran virtud reside en que el ingreso del proyecto de ley, ya aprobado, a la segunda Cámara facilita la intervención de eso que ha venido a denominarse la **“Tercera Cámara”**: la activa participación de la opinión pública, del periodismo y de los sectores técnicos y grupos afectados, haciendo advertencias y señalando los riesgos y posibles incoherencias del proyecto. Desde esa perspectiva, queda abierta la pregunta respecto de si un Parlamento unicameral puede asumir también esta capacidad de “revisión”.⁵³

Como lo demuestran los Parlamentos de Europa nórdica y de la propia Centroamérica, la enorme mayoría de Congresos unicamerales han adoptado desde antiguo esta virtud “revisora” del bicameralismo, estableciendo en la Constitución o en su respectivo Reglamento procedimientos legislativos con doble, triple o hasta cuádruple debate, algunas veces con plazos fijos entre votación y votación, con la finalidad de propiciar la participación ciudadana, con sus reparos y propuestas de enmienda. Sin embargo, pese a que un tercer debate pueda ocasionar importantes correcciones, en virtud de ciertos reclamos de la opinión pública, no debe olvidarse de que se trata del mismo grupo de Parlamentarios que hizo la primera aprobación y que – por razones humanas, por una mal entendida solidaridad de cuerpo, para no sentirse humillados por la presión ciudadana o para no reconocer el error – resultará más difícil lograr una real revisión del proyecto. Por eso, la ventaja del Parlamento bicameral en la deliberación de leyes radica no en la atribución “revisión” de la otra Cámara, sino en las posibilidades reales de ejercer esta “revisión”, garantizada por estar a cargo de otro cuerpo legislativo, con otros Representantes, que serán permeables a las advertencias y reparos esgrimidos. Mejor aún si los Miembros de esta segunda Cámara tienen una procedencia electoral distinta de la de la Cámara precedente.

⁵³ El Proyecto de ley de Estatización de la Banca, presentado por el Presidente Alan García Pérez, tuvo en la llamada Tercera Cámara, es decir la opinión pública, a su mayor opositor, a tal extremo que resultó una Ley imperfecta que no se aplicó y se derogó al poco tiempo.

Hay países que han variado últimamente la estructura de su Parlamento, sin que ello pueda considerarse una tendencia irreversible. Han dejado su Parlamento unicameral para adoptar uno bicameral países como Paraguay (1967), Pakistán (1976), Filipinas (1987), Haití (1987), Irak (1990), Tailandia (1991), Polonia (1991), Rumania (1991) y la República Checa (1992). Como vemos, esta opción la confirma el nuevo constitucionalismo de Europa Oriental, que antaño – épocas sin libertad – tuvo “asambleas populares” de carácter unicameral. Si bien Hungría y Bulgaria conservan un Parlamento unicameral, Polonia, Rumania y la República Checa adoptaron un Parlamento bicameral en sus nuevas Constituciones. En sentido inverso, además del caso de Suecia, ocurrido hace más de dos décadas (y por razones muy propias), los únicos países que últimamente han eliminado su Parlamento bicameral para introducir uno unicameral han sido el Perú de Fujimori, a través de su Carta de 1993, y la Venezuela de Hugo Chávez, con su Constitución de 1999.

Los tamaños de las Cámaras

Otro mito asumido y difundido por los partidos de la unicameralidad consiste en suponer onerosa, muy costosa, la doble Cámara; así, por razón de economía presupuestal, se buscaría reducir la carga burocrática del Parlamento, reduciendo, en primer lugar, el número de Cámaras. Sin embargo, cualquier estudio comparado rebatirá tal aseveración, que confunde el número de las Cámaras con su tamaño o número de Miembros. Las Cámaras más pobladas corresponden a Parlamentos de índole unicameral. Se han elegido a Parlamentos unicamerales que superan los 240 Miembros, cifra que resulta de sumar a los 180 Diputados y 60 Senadores que tuvo el Perú bajo la Constitución de 1979. La lista está encabezada por el Congreso de China Popular, que alcanza – casi – los tres mil Miembros (2 921 Miembros en 1997, cifra menor a la que tuvo hace once años)⁵⁴, mientras el de Libia, que ocupa el segundo lugar, supera los mil Parlamentarios. En ambos casos, Parlamentarios seleccionados por el partido único, que conforman un auditorio para escuchar al gran líder, antes que un Parlamento para deliberar sobre temas de interés común.

⁵⁴ INTERPARLIAMENTARY UNION, pp. 16-17. En 1986, cuando la Unión Interparlamentaria publicó la segunda edición en su registro, la Asamblea unicameral China tenía 2978 miembros.

También se ha indicado que la numerosa representación parlamentaria obstruye la labor parlamentaria, conspirando contra su eficiencia, Si así fuera, si, por ejemplo, 180 Diputados fuesen un gentío que le impide un buen funcionamiento, entonces, ¿cómo explicar que la Cámara de los Comunes trabaje con agilidad y eficiencia con más de 650 Miembros? ¿Cómo explicar el óptimo funcionamiento del “Bundestag” alemán compuesto, luego de la reunificación, por más de 660 Diputados? ¿Y que decir de la Cámara de Representantes del Japón, integrada por 512 Diputados? Si hubiera alguna relación entre el rendimiento del Parlamento y el número de Representantes, podríamos arribar a una conclusión distinta: que el mayor de Parlamentarios producen mejores resultados. Pero, tampoco es así. El buen o mal funcionamiento de un Parlamento no depende del número de sus Miembros sino de su organización interna. Un parlamento funcionan bien cuando está organizado⁵⁵

En cuando al tamaño de la Cámara, suele confundirse la unicameralidad con la menor representación parlamentaria. De hecho, no es cierta esa identificación; menos si advertimos que el Congreso Nacional del Pueblo de China Popular, de lejos el más numerosos del mundo es unicameral, corresponde al país más populoso, que sobrepasa el millón de habitantes. Y en Europa, la menor representación, en números absolutos, correspondían al Consejo Nacional del Principado de Mónaco, que con sus escasos 18 Diputados dejó en segundo lugar a los 25 Miembros de la Dieta de Liechtenstein.

Además de China y del Congreso General del Pueblo de Libia, existen otros Parlamentos unicamerales con representación numerosa: la Asamblea Popular de Corea del Norte (687 Diputados), la Asamblea Nacional de Cuba (589 Miembros), la cámara de Representantes de Indonesia (500), La Asamblea Popular de Egipto (454, diez de ellos designados), el Consejo Supremo de la República de Zaire (453), el Consejo Supremo de Ucrania (450), la Asamblea Nacional de Turquía (400), la Asamblea Nacional de Vietnam (395), La Asamblea Nacional de Hungría (394), el “ Riksdag” de Suecia (349), la Cámara

⁵⁵ El parlamento moderno no se organiza alrededor de un hemiciclo ni requiere que participe cada Diputado en un debate. El individualismo parlamentario, propio de la mentalidad decimonónica, fue airosamente sustituido por el trabajo en Comisiones, dedicadas a debatir y dictaminar los proyectos de ley. En cada Comisión se debate y se logran acuerdos en torno a la futura legislación y las posiciones se adoptan vía Grupos Parlamentarios, lo cual exige una previa deliberación respecto del tema que se va a tratar. Y cada Grupo Parlamentario tiene su coordinador general y su portavoz en los asuntos por debatir. El número de Representantes del Parlamento habrá de vincularse a criterios de representación población y territorial

de Representantes de Marruecos (333) y el “Jatiya Sangsad” de Bangladesh (330). Todos ellos congregan , en su única Cámara, entre 330 a 687 Miembros, Con una representación más modesta, pero superior a los 200 Miembros, Están los Parlamentos unicamerales de Grecia (300 Miembros), Tanzania (291), República de Corea (276), Irán (270), Bielorrusia (260), Albania (250), Bulgaria (240), Portugal (235), Mozambique (226), Sri Lanka (225) y Angola (223).

En los Parlamentos bicamerales, la distribución de representación entre las Cámaras obedece a una regla fija: la Cámara baja encarna la representación popular; por tanto, es más numerosa. La Cámara alta, que usualmente deriva de alguna representación territorial, compensa, con su menor número, el carácter abultado de la Cámara popular. En varios Parlamentos bicamerales el número de Miembros del Senado suele ser algo así como la tercera parte de los Miembros de la Cámara baja, si bien esta proporción se deriva del sistema electoral aplicado para regir la representación y no de un cálculo expreso entre los Miembros de cada Cámara. La excepción sería Antigua y Barbuda: ambas Cámaras tienen 17 Representantes.

El Parlamento bicameral con mayor distancia numérica – distancia abismal – entre el número de Miembros de sus Cámaras es Nigeria: 91 Miembros en el Senado y 593 en su Cámara de Representantes. En cambio, Grenada exhibe una representación muy cercana en sus dos Cámaras: 13 Senadores y 16 Representantes.

De hecho, la Cámara alta con más Miembros es la menos representativa: la Cámara de los Lores Británica. La gran mayoría de sus 1183 integrantes son pares hereditarios, Miembros de la nobleza, que ni siquiera suelen asistir a las sesiones. Por tanto, la más numerosa no es siempre la más poblada (al sesionar). Al otro extremo, con menor número, se ubican dos senados de la familia británica: en Granada y Bahamas, con 13 y 16 Miembros, respectivamente. Aunque un Parlamento bicameral guarda proporción numérica entre sus Cámaras, para lograr cierto equilibrio respecto a la representación popular, hay Cámaras altas que son numerosas en términos absolutos, como los senados de Francia (321 Miembros), Italia (315), España (255) y Tailandia (279), la Cámara de Consejeros del Japón (252) y el Consejo de la India (245). Otras son de tamaño medio,

con más de 120 Miembros, como los senados de Afganistán (192), Bélgica (182), la Federación Rusa (178), Formosa (161) y Rumania (143). Menor a 120 Miembros son las Cámaras altas de México (108), Canadá y Colombia (104), Chipre (102), Estados Unidos y Polonia (100). Nigeria (91), Sudáfrica (90), Pakistán (87), Brasil y República Checa (81), Australia (80), Austria y Croacia(63), Perú (60, Constitución de 1979), Irlanda, Nepal y Congo (60), Irak (50), Venezuela (49, Constitución de 1961), Chile (47), Suiza (46), Paraguay (45), Yugoslavia y Jordania (40), Uruguay y Trinidad y Tobago (31), Swazilandia y República Dominicana (30), Bolivia y Haití (27) y Filipinas (24).

Si bien el bicameralismo no debe de identificarse con países de estructura federal o descentralizada, es obvio que adaptan mejor su representación con Parlamentos bicamerales. De igual forma, el unicameralismo es una tendencia grata a países pequeños y de escasa población, como en los Estados diminutos de Luxemburgo, Andorra, Mónaco, San Marino y Liechtenstein. Pero también tienen Congreso unicameral en Grecia y Portugal, con un territorio mediano, de 130 mil y 90 mil Km² respectivamente. Sin embargo, el factor decisivo en los casos de Grecia y Portugal parecería ser el tamaño de su población: 10 millones (menor que Ecuador). Ambos tienen una población notablemente inferior a la de otros países europeos, con parlamento bicameral, como España (40 millones) Reino Unido (60 Millones), Francia (60 millones), Italia (60 millones) o Alemania (83 millones).

Este criterio demográfico explicaría también la opción unicameral asumida en la despoblada Europa Nórdica: Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega. En cuanto a territorio, son más extensos Noruega, Dinamarca (con su despoblada Groenlandia, que tienen representación propia) y Finlandia. Pero todos ellos tienen una población territorial compacta que no supera los 5 millones en total (la mitad de Grecia y Portugal). Caso aparte sería el de Suecia, que transformó hace décadas su Parlamento bicameral en unicameral. Su población como las de Grecia y Portugal cercana a 9 millones habitantes, concentrada en un territorio que no supera los 500 mil Km².

El criterio poblacional como factor para definir el “formato” del Parlamento lo confirma el nuevo constitucionalismo de Europa Oriental, antaño alineado con “asambleas populares” de tipo unicameral. Si bien Hungría y Bulgaria conservaron el unicameralismo,

Polonia y Rumania asumieron uno bicameral. Esta diferencia podría derivar del criterio demográfico. Hungría, con 10 millones de habitantes, tiene una Asamblea unicameral de 394 Diputados; y Bulgaria, con 8 millones, conserva su Asamblea unicameral de 240 Diputados. Ambos tiene una población similar a la de Grecia, Portugal o Suecia . En cambio, Rumania, con más de 22 millones de habitantes, optó en su Carta de 1991 por un Congreso bicameral: una Cámara de Diputados de 341 Miembros y un Senado de 143 integrantes. Y Polonia con una población superior (38 millones), cambió su Dieta unicameral por un Parlamento bicameral: un “Sejm” de 460 Diputados y un Senado de 100 Miembros. También lo verifica la extinta Checoslovaquia, dividida en dos Estados Soberanos: Eslovaquia y la República Checa. Con su escasa población de 5 millones, Eslovaquia mantuvo su estructura unicameral, mientras la República Checa, con una población mayor (11 millones de habitantes), adoptó un Congreso bicameral: una Cámara de Diputados de 200 integrantes y un Senado de 81miembros. Finalmente, no debe olvidarse al Parlamento bicameral de Croacia, con su Cámara de Diputados 160 Diputados y su Cámara de los Distritos (63 miembros).

Si bien los seis países centroamericanos tiene un Parlamento unicameral, en el vecino Caribe, salvando la Asamblea de Cuba (de casi 600 Miembros), la unicameralidad ha sufrido desplantes en países pequeños como Haití y República Dominicana. Ambos, con una población que bordea los 8 millones de habitantes, tienen Parlamentos bicamerales. Es también el caso de Jamaica, pese a no alcanzar los 3 millones. Podríamos considerar también en este apartado al Parlamento bicameral de Puerto Rico, en tanto Estado Libre Asociado a los Estados Unidos. Y hay países diminutos, auténticas islas geográficas, que ostentas un parlamento bicameral, en gran medida por su herencia y sus vínculos con la tradición británica y la “Commonwealth”. Son los casos de Barbados (Senado y Casa de la Asamblea), las Islas Fidji (Senado y Cámara de Representantes), Santa Lucía (Senado y Casa de Asamblea) y Trinidad y Tobago (Senado y Casa de Representantes).

En suma, al abordar el tamaño de las Cámaras, al menos en Parlamentos de países identificados con la democracia occidental, se confirma una sugestiva tesis: todo país con más de trece millones de habitantes tiene un Parlamento bicameral, mientras optan por un Parlamento unicameral países con una población menor que trece millones; más sólo

como una tendencia relativa, puesto que hay países de poca población que tiene también Parlamentos bicamerales.

Recordemos que en Europa tienen Parlamento bicameral Alemania (83 millones), Reino Unido (60 millones), Francia (60 millones), Italia (60 millones), España (40 millones), Polonia (39 millones), Rumania (23 millones) y Holanda (16 millones); y unicameral, Hungría (12 millones), Grecia (10 millones), Suecia, Portugal y Bulgaria (9 millones), Dinamarca y Finlandia (5 millones). No obstante, Europa tiene países con una población menor de trece millones, como la República Checa (11 millones), Bélgica (10 millones), Austria (8 millones), Suiza (7 millones), Croacia (5 millones) e Irlanda (4 millones), que también tiene Parlamentos bicamerales.

Si obviamos los casos recientes de Perú y Venezuela, este escrutinio se confirma con creces en América Latina. Ostentan un Congreso bicameral Brasil (165 millones), México (97 millones), Colombia (40 millones) y Argentina (37 millones); lo tenían Perú y Venezuela (27 y 23 millones), mientras que ostentan un Parlamento unicameral países como Ecuador (12 millones), Guatemala (10 millones), El Salvador (6 millones), Honduras (6 millones), Costa Rica (4 millones) y Panamá (3 millones). Y como en Europa, hay en América países de muy poca población con Congreso bicameral, como Bolivia (8 millones), República Dominicana (8 millones), Haití (8 millones), Paraguay (6 millones), Uruguay (3 millones), Jamaica (3 millones), Trinidad y Tobago (2 millones) y algunos muy pequeños, que no llegan al millón de habitantes, como Barbados, Bahamas, Belice o Santa Lucía.

Los tamaños de la representación

Por el tamaño del Parlamento hemos visto al número de Miembros de un Parlamento o de cada Cámara, en forma abstracta, sin indagar por la proporción que podría existir entre el número de Representantes y el número de pobladores representados. Precisamente a esta última ecuación, que relativiza el número de miembros del Congreso en función de los electores o pobladores del país, vamos a denominar “tamaño de la representación”.

Si nos guiamos, en términos absolutos, por el número de Miembros del Congreso, podríamos suponer que los países más pequeños tienen, a su vez, Parlamentos más diminutos, con baja representación. Tal sería el caso de los Parlamentos unicamerales de Luxemburgo (64 Diputados); San Marino (60 Representantes); Liechtenstein (25 Diputados); o Mónaco (18 Diputados); con un número de Representantes; propio, más bien, de un Concejo Municipal. Sin embargo, esa opinión cambia al indagarse cuánta población representan. Así el Parlamento unicameral de Luxemburgo tiene 64 Diputados para 40 mil habitantes, el de Mónaco 18 Diputados para 30 mil habitantes, el de Liechtenstein 25 Diputados para 30 mil habitantes y el de San Marino 60 Diputados para sólo 26 mil habitantes. El de San Marino, con 60 Diputados, sería el más grande, a razón de un Diputados por cada 434 habitantes. Son en términos relativos países con un Parlamento grande, por su alta capacidad de representación. Son pequeños países, con un parlamento minúsculo, pero que ostentan una enorme y gravitante representación en su Cámara única, en proporción a su escasa población.

Igualmente, podemos ratificar ese principio en los nuevos Parlamentos unicamerales instalados en los países bálticos, cuya población es, en los tres casos (Estonia, Letonia y Lituania), considerablemente inferior a la población de la ciudad de Lima. Estonia, con sólo millón y medio de habitantes, tiene 101 Diputados en su Parlamento unicameral, lo que arroja un Diputado por casi 15 mil pobladores. Letonia con dos millones y medio de habitantes, tiene 100 Miembros en su Parlamento unicameral, a razón de un Diputado por cada 25 mil habitantes. Y el país báltico más poblado, Lituania, con 3 millones 700 mil habitantes (la mitad de Lima), exige a un Congreso unicameral de 141 Miembros, a razón de 26 mil habitantes por Diputado.

Es decir, aunque Lituania tiene un Parlamento más grande, Estonia exhibe mayor representación parlamentaria.

En los Parlamentos de la Europa Nórdica - Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia - es todavía más ilustrativo. Pese a las distintas cifras absolutas (165, 179, 200 y 349 Diputados, con poblaciones de 4,4; 5,2; 8,8 y 5,1 millones de habitantes, respectivamente), los cuatro Parlamentos han usado un criterio similar (de 25 a 30 mil habitantes por Diputado) al distribuir su representación. Y si comparamos esos indicadores

con las otras cifras antes indicadas, descubriremos que también coincide con la unidad de representación usada en los Parlamentos de Letonia y Lituania.

De aquí emana una interrogante de fondo, vinculada a la gobernabilidad: ¿hay algún criterio mínimo que se debe considerar para garantizarle al Parlamento una alta representatividad, capaz de favorecer la gobernabilidad?

La gobernabilidad recordemos reside en la capacidad que tiene un sistema de gobierno de enfrentar con éxito los problemas políticos y sociales y de canalizar con prontitud las demandas ciudadanas, sin afectar la legalidad y sin perder legitimidad. Por tanto, el Congreso tiene un rol esencial en la conservación de la gobernabilidad del sistema, sin descuidar por ello sus funciones de control y contrapeso del Ejecutivo. Le corresponde una labor receptora respecto a las demandas sociales. Para favorecer la gobernabilidad, el congreso, a través de su plural representación, necesita encarnar y canalizar las diversas voces y preocupaciones de la sociedad civil y de las regiones del territorio. Y eso se logra con una amplia y más cabal representación.

Hay que considerar que detrás del tamaño de la representación, en especial de la Cámara Baja, anida una legítima preocupación democrática en torno a sí el número de Representantes consignado es apropiado para encarnar y favorecer la incidencia del voto ciudadano. Si bien aquí se ingresa también a un debate sobre sistemas electorales y tamaños de circunscripción, no debe quedar duda respecto a que, mientras mayor sea la representación en una Cámara, mayores posibilidades habrá de garantizar una importante representación a las minorías. Si la representación es menor, se reduce la efectividad y capacidad de representación del voto. Además, si se reduce la distribución de escaños, habrá fracciones (minorías) sin representar, afectando la composición plural del Congreso. De ahí la exigencia democrática de ampliar el número de representantes en función al crecimiento de la población, criterio que rige para asignar el número de Representantes en la Cámara Baja.

Por eso, países de alta densidad poblacional, como Alemania o Italia, tienen más de 600 Miembros en su Cámara Baja, mientras Japón, India, México o Brasil superan los 500. Desde otro ángulo, hay países con una población menor, próxima a la Grecia y

Portugal, que han dotado de una importante representación numérica a su respectiva Cámara baja. Bélgica tiene 10 millones de habitantes y 182 Miembros en su Cámara de Representantes. Austria, con 8 millones, tiene también 183 Miembros de su Consejo Nacional. La República Checa, con 11 millones, tiene 200 Diputados. Esta misma preocupación se detecta en países de menor población y larga tradición democrática, como Irlanda, Suiza o Uruguay. Irlanda, con 4 millones de habitantes, tiene 166 Miembros en su Cámara de Representantes. Suiza, con 7 millones, tiene 200 Miembros en su Consejo Nacional. Y Uruguay con Parlamento bicameral desde su primera Constitución (1830) que sobrepasa ligeramente los 3 millones de habitantes, tiene 99 Diputados sólo en su Cámara de Representantes.

Suiza, Bélgica, Austria, Irlanda o Uruguay - de sólida y reconocida tradición democrática - ostentan, pese a su poca población, una holgada representación parlamentaria, porque a mayor número de Representantes mayor posibilidad de representar a las minorías. Si la circunscripción tiene un solo Representante, él monopolizará toda la representación y asumirá incluso la de quienes no votaron por él. Pero si la circunscripción tiene dos o más Representantes, entonces el voto ciudadano podrá reflejarse con aritmética y plural proporción en los escaños. Una mayor representación facilita el acceso de las minorías, fortalece los escenarios y mecanismos de diálogo con otros sectores y robustece el pluralismo político como ente institucional capaz de recoger las muy diversas voces que emanan de la sociedad.

Quien cuestiona el abultado número de Representantes de un Congreso no siempre repara en lo que significa consignar en una Carta Magna una cifra fija de Parlamentarios. No es común. La mayor parte de países regula el número de Representantes por ley. La Constitución de Brasil (1988) dispone que el número de Diputados se establece “por ley complementaria, proporcionalmente a la población, procediéndose a los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones”. Esa es la regla en casi todas las Constituciones. La razón es fácil de comprender. Como la representación se establece en proporción a la población y ésta tiende a crecer, la ley electoral busca reflejar ese aumento en la futura representación parlamentaria.

Para verificar esa relación entre población y representación veamos algunos casos. En Francia, su Cámara Baja (Asamblea Nacional) se compuso hasta 1986 de 490 Diputados. Ese año, aumentó a 577 Diputados (y a 319 Senadores), marco con el cual se realizó la elección parlamentaria de 1986. La Cámara de los Comunes de Reino Unido tenía 651 Miembros y paso a 659, número que regió en la elección de 1997. en América Latina, Brasil subió de 479 a 503 Diputados y México a 500 Diputados. En cuanto al Senado mexicano, la reforma de 1993 elevó su representación de tres Senadores por Estado a cuatro, lo que suma 128 Senadores. La reforma Argentina de 1994 elevó su representación en el Senado de dos a tres Miembros por provincia y otros tres por la ciudad de Buenos Aires, aumentando la representación total de 48 a 72 Senadores. Y Ecuador, en su Constitución de 1998, elevó la representación de su congreso unicameral de 77 a 121 Diputados.

También la Constitución puede colocar un tope a la representación: barreras mínima y máxima, con las cuales puede jugar la ley electoral. Es el caso de España. Su Constitución de 1978 establece que el Congreso de los Diputados (Cámara baja) será integrada por “un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados”. En la actualidad tiene 350 Miembros. Puede, de acuerdo al crecimiento de su población, llegar al límite constitucional de 400 Diputados. Pero, para traspasar esa cifra, necesitará una reforma constitucional.

En el caso del Perú, el número de 180 Diputados previsto en la Constitución de 1979 para la Cámara de Diputados⁵⁶ era un tope. La cifra fue pensada en 1979, cuando la población peruana tenía 18 millones de habitantes. Veinticinco años después, la población peruana bordea los 27 millones: aumentó nueve millones (un 50%), sin que la representación parlamentaria pudiese hacerlo, salvo que se reformase la Constitución para ampliar la cifra de 180, que sólo podría regir para el congreso por elegirse en el quinquenio siguiente. Sin embargo, pese a esos requisitos, el CCD, autor de la Carta de 1993, no tuvo mejor idea que introducir en el nuevo texto constitucional un congreso unicameral con sólo 120 Representantes, 2/3 de la anterior Cámara de Diputados.

⁵⁶ Artículo 167º

Reducir la representación sin criterio proporcional –como se hizo en el Perú en 1992 – trasunta un ataque severo a la capacidad y a la posibilidad de representación de la ciudadanía. Para ello, basta indagar qué países tienen un Parlamento unicameral con una representación próxima a los 120 Miembros y cuántos habitantes representan⁵⁷. Tienen 120 Diputados los Parlamentos unicamerales de Camboya (con 10 millones de habitantes) e Israel (6 millones). Tiene 128 Miembros – 8 más que el peruano- el congreso unicameral de la pequeña Honduras (6 millones, menor población que Lima). Guatemala, con 11 millones de habitantes, elige 116 Diputados. Y el Congreso bicameral de Uruguay suma 130 Congresistas (31 Senadores y 99 Diputados) Vemos, en consecuencia, cómo se precisa el criterio de la representación y la disputa en torno a la bicameralidad al indagar el número de Representantes en términos relativos a su proporción con la población que desea representar. Por tanto, para organizar la representación no es adecuado lanzar cifras redondas. Más bien, el número de Representantes debe estar en función de la población del país. Dime cuánta es tu población y de diré cuántos Representantes necesitas tener.

Distribución territorial de la representación

El análisis precedente casi parece sugerir una cifra de representación en proporción a la población de un país. pero no es así. Hay otros factores que considerar. En principio, ya vimos que no es óptimo asignar una cifra global, en forma genérica (120, 200 ó 350 Diputados) sin ningún correlato con la población. Igualmente, hay necesidad de definir, como paso previo, el sistema electoral por emplear y la base territorial que servirá como núcleo de representación. Si Ecuador, por ejemplo, usa la provincia como circunscripción electoral, entonces comenzará otorgándole un Diputado o dos a Galápagos (la menos poblada) y de ahí avanzará en forma proporcional para definir la representación de cada provincia y concluir con la representación global de su Parlamento.

⁵⁷ Reducir la representación, es una estrategia sospechosa que tuvo su precedente en la Italia fascista. En 1923 – a poco de llegar al poder- Mussolini redujo el número de circunscripciones para obtener fácil mayoría y asfixiar a la oposición; y en febrero de 1925 (tras romper con los liberales) introdujo otra reforma: la circunscripción uninominal. Mero cálculo político traducido en sistema electoral. En cambio, Mac Acthur impuso al Japón de posguerra un sistema proporcional a fin de consolidar en el Japón posbélico un sistema de partidos, no obstante que ello significaría fortalecer el Partido Socialista Japonés.

En el Perú, por ejemplo, al adoptar como distrito electoral al departamento, habrá que hacer el mismo ejercicio desde Madre de Dios, el departamento menos poblado. Pero, si se fuerza a distribuir la representación desde arriba, desde una cifra global de 120 Congresistas, entonces al despoblado Madre de Dios no le corresponderá ni un Congresista, sino como la cuarta parte de un congresista. Y otros departamentos con poca población, como Pasco, Tumbes o Moquegua, tampoco alcanzarían la unidad de representación.

Así, el nexo entre la población que pugna por ser representada y el tamaño apropiado de representación que el constituyente o legislador ha de prever, habrá de tener en cuenta otro factor: el territorio. Esta correlación población /territorio no es un factor fijo sino variable, que nos va a determinar particularidades esenciales para la gobernabilidad: la integración territorial de los habitantes, el grado de concentración o de dispersión de la población que anhela ser adecuadamente representada, la variedad regional, cultural y lingüística de los territorios internos y las zonas de concentración urbana, así como la proporción básica por considerar entre las circunscripciones electorales, sean urbanas o rurales.

Un territorio de menor extensión tiende a garantizar un nivel superior de integración y concentración entre sus habitantes, especialmente si se lo compara con países de igual población pero diseminada en un territorio mayor. Estos factores sugieren que un país de gran extensión territorial y gran población pero sin integración territorial entre sus habitantes procure una representación más compacta e integral, ampliando la base de representación en cada circunscripción, o bien combinando la representación poblacional de la Cámara baja con fórmulas de representación territorial propias de la Cámara alta, máxime si hay zonas del país con mayor densidad que otras. Tal sería el caso del Perú, con una cadena montañosa que divide radicalmente el territorio y dificulta la integración de sus habitantes, y con regiones distintas, extendidas en más de un millón de km² de agreste geografía y variada cultura y con el tercio de su población concentrada en Lima Metropolitana.

Luego ofrecemos el cuadro que registra la representación de la Cámara baja en ocho Parlamentos bicamerales de países relativamente pequeños, con una representación

mediana (entre 200 y 150 Diputados), a los que se adjunta Uruguay. Bélgica tiene el territorio más pequeño, junto a Holanda y Suiza, pero Holanda tiene mayor densidad (habs/km²), lo que revela una población compacta, al menos territorialmente. Holanda, con mayor densidad, tiene una baja representación por habitante. En cambio, Uruguay e Irlanda, de menor población y menor densidad, son, con Croacia, los países de mayor representación del cuadro. Irlanda, Croacia, y Uruguay, países de menor densidad (de 18 a 79 hb./km²), ofrecen una alta representación (de 24 a 33 mil habitantes por Diputado). En cuanto a Bélgica, con alta densidad poblacional (330.8 hb./km²), cerca de la de Holanda (375,9 hb./km²), acaso elevó su representación para compensar variantes de tipo regional y cultural. igual en la multicultural Suiza: su alta densidad (176,8 hab./km²) se compensa con una mayor representación para sus multifacéticos cantones, amén del criterio equitativo para representar a los cantones en la Cámara alta.

Representación de la Cámara baja (densidad y territorio)

| Rptes. | País | Población | Superficie | Densidad | Nivel Repte. |
|----------|------------|--------------|-------------------------|----------|-----------------|
| 212 rep. | Bélgica | 10 millones | 30 518 km ² | 330.8 | 47 169 hb/rpte |
| 200 dip. | Rep. Checa | 11 millones | 78 684 km ² | 121.3 | 55 00 hb/rpte |
| 200 dip. | Suiza | 7 millones | 41 288 km ² | 176.8 | 35 000 hb/rpte |
| 183 dip. | Austria | 8 millones | 83 856 km ² | 95.3 | 42 715 hb/rpte |
| 166 dip. | Irlanda | 4 millones | 70 284 km ² | 51.2 | 24 096 hb/rpte |
| 160 dip. | Croacia | 4,5 millones | 56 538 km ² | 79.5 | 28 125 hb/rpte |
| 150 dip. | Holanda | 16 millones | 41 500 km ² | 375.9 | 106 666 hb/rpte |
| 99 dip. | Uruguay | 3,3 millones | 176 215 km ² | 18.1 | 33 333 hb/rpte |

Ese doble criterio –dimensión territorial y concentración poblacional- también favorece un análisis integral de los países según el nivel de representación alcanzado por un Parlamento unicameral. El Cuadro siguiente incorpora al Congreso Parlamentario unicameral peruano, a modo de contraste, y como antesala del examen que de su baja representatividad haremos en el próximo acápite. Dejando a un lado al Perú, el cuadro registra quince Parlamentos unicamerales, en su mayoría de tamaño medio, razón por la que no están los de Hungría (394 Diputados) o Suecia (349). Están los seis países

centroamericanos y hay cinco europeos, dos asiáticos (Israel y Camboya, ambos con un Parlamento de 120 Miembros), uno de Oceanía (Nueva Zelanda) y uno sudamericano (Ecuador), sin contar al Perú. En su gran mayoría son países democráticos.

Congresos unicamerales medianos **Representación, densidad y territorio**

| Diput. | País | Territorio | Población | Densidad | Nivel de Repres. |
|----------|-------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------------|
| 240 dip. | Bulgaria | 110 912 km ² | 8.7 mill. | 78.4 hb/km ² | 36.250 hbs/dip |
| 235 dip. | Portugal | 92 389 km ² | 9.8 mill. | 106.0 hb/km ² | 41.702 hbs/dip |
| 200 dip. | Finlandia | 338 145 km ² | 5.1 mill. | 15.0 hb/km ² | 25.500 hbs/dip |
| 165 dip. | Noruega | 385 878 km ² | 4.4 mill. | 11.4 hb/km ² | 26.667 hbs/dip |
| 179 dip. | Dinamarca | 43 092 km ² | 5.2 mill. | 120.6 hb/km ² | 29.050 hbs/dip |
| 128 dip. | Honduras | 112 088 km ² | 5.8 mill. | 51.7 hb/km ² | 45.312 hbs/dip |
| 121 dip. | Ecuador | 275 830 km ² | 11.7 mill. | 42.4 h/km ² | 96.694 hbs/dip |
| 120 dip. | Israel | 21 946 km ² | 5.8 mill. | 264.2 h/km ² | 48.334 hbs/dip |
| 120 dip. | Camboya | 181 035 km ² | 10.5 mill. | 57.9 h/km ² | 87.500 hbs/dip |
| 120 dip. | Perú | 1285 215 km ² | 25.0 mill. | 19.45 h/km ² | 208 333 hbs/dip |
| 116 dip. | Guatemala | 108 889 km ² | 10.9 mill. | 100.1 h/km ² | 93965 hbs/dip |
| 99 dip. | N. Zelanda | 269 057 km ² | 3.6 mill. | 13.3 h/km ² | 36 363 hbs/dip |
| 92 dip. | Nicaragua | 130 700 km ² | 4.6 mill. | 35.1 h/km ² | 50.000 hbs/dip |
| 84 dip. | El Salvador | 21 040 km ² | 5.9 mill. | 280.4 h/km ² | 70.238 hbs/dip |
| 72 dip. | Panamá | 75 517 km ² | 2.7 mill. | 35.7 h/km ² | 37 500 hbs/dip |
| 57 dip. | Costa Rica | 51 000 km ² | 3.5 mill. | 68.6 h/km ² | 61,403 hbs/dip |

En cuanto al tamaño de la representación, los cinco países europeos que son los cinco primeros de la lista (por el tamaño de su Cámara) tienen una cuota de representación muy similar, que oscila entre los 25 mil habitantes por Diputado de Finlandia y los 41 mil de Portugal. Con 36 mil habitantes por Diputado, Nueva Zelanda se ubica perfectamente en ese promedio. Israel, aunque supera ese margen con 48 mil habitantes por Diputado, no les queda muy lejos. Más variada es la cuota de los seis Parlamentos centroamericanos: desde los 37 mil habitantes por Diputado en Panamá y los 45 mil en Honduras hasta los 93 mil en Guatemala. Así, según el Cuadro, los 116 Diputados guatemaltecos, número alto en términos absolutos, expresan una representatividad algo baja, a diferencia de los 128 de

Honduras, que se ubica entre las cuotas de representatividad de los Parlamentos de Portugal y de Israel.

Noruega, Nueva Zelanda y Finlandia tienen muy baja densidad (de 11 a 15 habitantes por km²), así como una alta representatividad (de 25 a 36 mil habitantes por Diputado). A su vez, El Salvador e Israel exhiben la mayor densidad poblacional (280 y 254 habitantes por km² cada uno), seguidos muy de cerca por Dinamarca, Portugal y Guatemala, con 120, 106 y 100 habitantes por km², respectivamente. La diferencia surgirá al constatar el tamaño de su representación. Israel, Dinamarca y Portugal oscilan entre 29 y 48 mil habitantes por Diputado, mientras que El Salvador concentra 70 mil y Guatemala 93 mil.

Puede llamar la atención la baja cifra de representatividad que tienen los Parlamentos unicamerales en América Latina, aun cuando Ecuador tenga 121 Diputados y Guatemala 116, cifras consideradas abultadas por la ciudadanía latinoamericana. Por eso, acaso sea mejor observar el fenómeno al revés: desde una perspectiva latinoamericana, este cuadro comparativo descubre que países unicamerales europeos como Suecia, Portugal, Grecia, Bulgaria y Hungría, todos con una población próxima a los 10 millones, parece que compensan su unicameralidad con una abultada representación en su única Cámara, que así les garantizaría un mayor nivel de representatividad interna. También se descubre que los Parlamentos de la Europa nórdica, países con menor densidad y población mucho menor que la de los países de Europa continental, acentúan su representación con un número mayor de Diputados. Así, los 4,5 millones de noruegos están representados con 165 Diputados, mientras los 9 millones de suecos lo hacen con 349 Diputados; y los 5 millones de finlandeses con 200 Diputados. En cambio, Grecia y Portugal, con el doble de población que Finlandia y algo mayor que la de Suecia, tienen 300 y 250 Diputados respectivamente.

En términos generales, si combinamos ambos factores –extensión del territorio y el número y concentración de la población- también pueden despejarse algunos criterios de razonabilidad para precisar las tendencias a favor del unicameralismo o bicameralismo:

- En Europa continental, Hungría (12 millones) y Grecia (10 millones), como Portugal, Suecia y Bulgaria (9 millones), tienen todos mediana extensión, comenzando por Grecia, que es el de mayor territorio (132 mil km²).

- Los países de la Europa nórdica tienen un amplio territorio, pero algo despoblado. Los 9 millones de suecos habitan en 450 mil km², aunque su población se concentra en la zona Sur, en el triángulo Estocolmo Góteborg – Malmo; y Finlandia, pese a sus 340 mil Km², sólo tiene 5 millones de habitantes, menos que Lima Metropolitana.
- En América del Sur, Ecuador es el único país con larga tradición unicameral. Tiene una extensión de 275 mil KM², menor que la de Suecia o Finlandia, pero alberga a 12 millones de habitantes, población superior a la de Dinamarca y noruega juntos.
- En América central, el país de mayor tamaño es Nicaragua (130 mil kms²), menor que la de Suecia o Finlandia, pero alberga a 12 millones de habitantes, población superior a la de Dinamarca y Noruega juntos.
- En América central, el país de mayor tamaño es Nicaragua (130 mil kms²) y el más diminuto El Salvador (21 mil km²), que a su vez registra la más alta densidad poblacional (280 habitantes por km²). Si se cumpliera el ideal de la Confederación Centroamericana, todos juntos llegarían a conformar, un país de 16 millones de habitantes, extendido en un territorio de casi 500 mil km².

Bajo ese contexto, nos arriesgamos a indicar que cualquier estudio comparado de los Parlamentos demostrará que –salvo algunas excepciones- todo país democrático con una extensión mayor de 500 mil km² tiene un Congreso bicameral. En países con un territorio extenso, mayor de 500 mil km², habrá la tendencia del constituyente por suponerlo poco apropiado para recoger en forma integral la representación de una población dispersa en la vastedad de ese territorio.

Depreciación de la representación en el Perú

Cual ejemplo de lo antes revisado, y también como su epígrafe, vamos a analizar la depreciación y reducción de la representación parlamentaria en el Perú. Se trata, en principio, de cuestionar la reducción del Congreso bicameral previsto en la Constitución de 1979, con 180 Diputados y 60 Senadores, a un Congreso unicameral de 120 Miembros, como el que se plasmó en la Constitución de 1993 y rigió para las elecciones de 1995 , del 2000 y 2001.

Si evaluamos el tamaño de la representación vinculando el número de Representantes con el total de la población, habrá un veredicto inmediato, incluso del nivel de representación que implicaban los 180 Diputados consignados en la Carta de 1979. Austria tiene 183 Diputados en su Cámara Baja (“Nationalrat”), cifra parecida a la que tenía la Cámara de Diputados peruana. Pero Austria tiene ocho millones de habitantes, el tercio de la población peruana; es decir, proporcionalmente Austria tiene más Diputados que el Perú. Igualmente Suiza: su Cámara Baja tiene 200 Diputados, cifra mayor que la extinta Cámara de diputados del Perú. Pero su población –siete millones de habitantes- es inferior a la población de Lima. A su vez, la Cámara baja de Bélgica la integran 212 Diputados, que representan a diez millones de habitantes. Igual con Irlanda, cuya Cámara baja, con 166 Diputados, representa a una población de 3,5 millones, la mitad de la población limeña. Y podríamos mencionar también a Uruguay: los 99 Diputados de su Cámara baja representan a 3 millones de ciudadanos, que no es ni la mitad de Lima.

Cotejado el número de Miembros de la Cámara de Diputados de 1979 (180), con el número proporcional de Representantes consignado por la Cámara de Diputados de cualquiera de esos cinco países (Austria, Suiza, Bélgica, Irlanda o Uruguay), había ya una reducida representación. La Cámara baja peruana tuvo una cuota de representación inicial que fue de los 105 mil habitantes por Diputado de 1980, mayor que Guatemala o Ecuador, casi como Holanda. Pero, por la cifra fija de la Constitución, que la hacía crecer todavía más, reduciendo su nivel de representatividad, llegó en 1992 a 125 mil habitantes por Diputado, proporción que sólo consigna la Cámara de Diputados chilena, cuya cuota fue definida en tiempos de Pinochet. Y de haber continuado, en el 2000 habría traducido una cuota proporcional de 144 mil habitantes por Diputado.

Si esto sucedía con la cifra de 180 Diputados, presuntamente abultada, no es difícil proyectar cuánto bajó la representatividad en 1995 al introducirse un Congreso unicameral de 120 Miembros. Pues bajó a 185 mil habitantes por Congresista. Y hacia el 2000, la reducción de la representatividad arrojó una cuota aun mayor: 217 mil habitantes por Congresista. En la actualidad la cuota es de 228 333 habitantes por congresista. Una cifra poco común a Parlamentos de la democracia occidental y que acaso sólo pueda compararse con la inutilizada representatividad de algunos Parlamentos asiáticos o africanos.

El problema de fondo es que el desnivel surgido entre el aumento poblacional y un menor incremento de la representación genera un desequilibrio muy delicado al distribuir la representación asignada en las diversas circunscripciones electorales. Ahí se aprecia el desplazamiento de la menor población representada. Es un problema agravado con el Parlamento unicameral de 120 Miembros, pero que no viene de hoy, como lo explicábamos al comparar el tamaño de la representación que implicaban los 180 Diputados de 1979 - 1992

En el Perú, la representación parlamentaria está proporcionalmente reducida desde hace décadas. Cuando tenía cinco millones de habitantes y sólo votaba el sector masculino alfabeto, la Constitución de 1920 consignó 110 Diputados en la Cámara baja. Hacia 1963, con 10 millones de habitantes y con la mujer como electora, se fijó en 140 Diputados. En 1980, se incrementó con mucha modestia a 180 Diputados, aun cuando la población creció en forma geométrica y el electorado aún más, en tanto se incorporó al electorado el sector no alfabeto.

En las elecciones de 1956 y 1962, la mayor representación en la Cámara de Diputados, después de Lima (18), la tenían –no muy lejos de Lima- cinco departamentos de la Sierra: Ancash (15 y 16), Cusco (15 y 15), Puno (11 y 11), Junín (11 y 11), Cajamarca (11 y 11) y Piura (10 y 10). Pero como se actualizó el registro electoral para las elecciones de 1963, se reconoció a Lima una representación muy superior (23 Diputados), seguida –a cierta distancia- por Cajamarca y Piura (9), Cusco y Puno (8) y Ancash y La Libertad (7). Esa actualización confirma los efectos iniciales de las primeras olas migratorias. El desplazamiento de la población de la sierra redujo su representación en beneficio de zonas urbanas de la costa, en particular Lima, aunque también hacia Piura y La Libertad, que hacia los años 1980 y 2000 serán los dos electorados más importantes, después de Lima.

Sin embargo, la Ley 14250, que rigió en las elecciones de 1963, redujo el número total de Congresistas de 186 a 139 Diputados y de 55 a 45 Senadores. Ahí produjo una paradoja. Si bien introdujo el sistema proporcional, que exigía una circunscripción propicia para el reparto de los votos en escaños, la simultánea reducción del número de congresistas impidió la óptima distribución de los escaños, en especial en la Cámara de Diputados. Así, por ejemplo, la anulada elección de 1962 preveía departamentos

uninominales y binominales en el Senado⁵⁸, mas no en la Cámara de diputados. En ésta, donde Lima tenía una representación cercana al 11%, el departamento de menor representación era trinomial (tres Diputados), lo que permitía, con el sistema de listas incompleta, que los seis departamentos de menor población tuviesen dos Representantes de mayoría y uno de minoría. En cambio, en 1963, la Cámara baja tuvo cuatro circunscripciones binominales, de dos Diputados cada uno: Madre de Dios, Tumbes, Moquegua y Tacna.

La constitución de 1979 aumentó la representación en forma absoluta (180 Diputados y 60 Senadores), pero no elevó el tamaño de la representación en relación con el aumento de la población. Estableció un senado de base regional y no departamental, mas como no se formaron las regiones, la elección de los Senadores se hizo por lista única. En la Cámara baja, le reconoció dos Diputados a Ucayali, Pasco y Tacna y uno a Madre de dios, a Tumbes y a Moquegua, mientras que Piura y La Libertad tenían 11 Diputados cada uno y 10 a Junín y Cajamarca. En ese ámbito se mantuvo la representación de los Diputados entre 1980 y 1992. Distribuía una representación proporcionalmente inferior a la de treinta años atrás, debido a la concentración poblacional habida en Lima, efecto de las migraciones. En 1963, los departamentos de la sierra tenían 15 de 140 Diputados: Ayacucho (6), Apurímac (5) y Huancavelica (4). En 1980, tenían 10 de 180: Ayacucho (4) Apurímac (3) y Huancavelica (3). Pese al aumento global, los departamentos de la sierra reducían su representación.

⁵⁸ En el Senado, eran binominales Ayachucho, Loreto, Puno, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica y Lambayeque; mientras Amazonas, Apurímac, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Moquegua, Tacna y Tumbes eran uninominales. En la Cámara de Diputados, Lima tenía 20 Diputados, seguida de Ancash (16), Cuzco (15), Puno, Junín y Cajamarca (11), Piura (10), Arequipa, La Libertad y Ayacucho (9), Loreto y Huánuco (8), San Martín, Ica y Apurímac (6), Huancavelica y Amazonas (5), Lambayeque (4) y Moquegua, Tacna, Tumbes, Madre de Dios, Callao y Pasco (3 Diputados).

Evolución de la representación territorial del congreso peruano

| | 1956-62 | | 1962 | | 1963-1968 | | 1980-1992 | | 1995 -200 | 2004 |
|------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|--------------|------------|
| | Sen | Dip | Sen | Dip | Sen | Dip | Sen | Dip | Con g | Con g |
| Lima (dpto) | 9 | 18 | 9 | 20 | 9 | 23 | | | | 35 |
| Lima Metro | | | | | | | | 40 | | |
| Lima (prov) | | | | | | | | 9 | | |
| Ancash | 3 | 15 | 3 | 16 | 2 | 7 | | 9 | | 5 |
| Cuzco | 3 | 15 | 3 | 15 | 3 | 8 | | 8 | | 5 |
| Puno | 3 | 11 | 3 | 11 | 3 | 8 | | 8 | | 5 |
| Junín | 3 | 11 | 3 | 11 | 2 | 7 | | 10 | | 5 |
| Cajamarca | 3 | 11 | 3 | 11 | 3 | 9 | | 10 | | 5 |
| Piura | 3 | 10 | 3 | 10 | 3 | 9 | | 11 | | 6 |
| Arequipa | 3 | 9 | 3 | 9 | 2 | 6 | | 9 | | 5 |
| La Libertad | 3 | 9 | 3 | 8 | 2 | 7 | | 11 | | 7 |
| Ayacucho | 2 | 9 | 2 | 9 | 2 | 6 | | 4 | | 3 |
| Loreto | 2 | 8 | 2 | 8 | 1 | 5 | | (7)5 | | 3 |
| Ucayali | | | | | | | | (-)2 | | 2 |
| Huánuco | 2 | 8 | 2 | 8 | 1 | 5 | | 4 | | 3 |
| Huancavelica | 2 | 5 | 2 | 5 | 1 | 4 | | 3 | | 2 |
| Ica | 2 | 5 | 2 | 5 | 1 | 5 | | 6 | | 4 |
| Lambayeque | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 | 5 | | 8 | | 5 |
| Apurímac | 1 | 5 | 1 | 6 | 1 | 5 | | 3 | | 2 |
| San Martín | 1 | 6 | 1 | 6 | 1 | 3 | | 3 | | 3 |
| Amazonas | 1 | 5 | 1 | 5 | 1 | 3 | | 3 | | 2 |
| Callao | 2 | 3 | 2 | 3 | 1 | 4 | | 7 | | 4 |
| Pasco | 1 | 3 | 1 | 3 | 1 | 3 | | 2 | | 2 |
| Tacna | 1 | 3 | 1 | 3 | 1 | 2 | | 2 | | 2 |
| Moquegua | 1 | 3 | 1 | 3 | 1 | 2 | | 1 | | 2 |
| Tumbes | 2 | 3 | 1 | 3 | 1 | 2 | | 1 | | 2 |
| Madre de Dios | 1 | 3 | 1 | 3 | 1 | 2 | | 1 | | 1 |
| Dist. Nac. Unico | | | | | | | 60 | | 120 | |
| TOTAL | 53 | 182 | 55 | 186 | 45 | 139 | 60 | 180 | 120 | 120 |

La Constitución de 1979 le reconoció una representación propia a Lima Metropolitana, distinguiéndola de la que correspondía a las provincias del departamento de Lima (Cañete, Yauyos, Cajatambo, Huarochiri, Chancay, etc.), para así evitar el sobrepeso electoral que provocaría la concentración poblacional acumulada en las últimas décadas en Lima por efectos del centralismo. Pero, en modo alguno esa cuota fija favoreció a Lima. Como el tercio de la población se concentraba en la capital, ello

significaría que Lima debía tener casi la tercera parte de la representación (60 de los 180 Diputados). El constituyente de 1979, para favorecer la representación del interior, le puso a Lima Metropolitana un tope: 40 Diputados. Esa barrera, consignada en la Quinta Disposición Transitoria de la Constitución, sirvió de norte para las elecciones parlamentarias de 1980. Pese a su notorio crecimiento poblacional, a Lima se le disminuyó deliberadamente el tamaño de su representación, para compensar la ya disminuida representación de las poblaciones de provincias.

El problema adicional que acarrea esa subrepresentación consiste en la distribución interna de la representación de los departamentos. Si obviamos a la población como factor referencial y apelamos a las cifras del registro electoral del 2000, dividida entre el número de electores hábiles (15 millones), se obtiene una proporción de 125 mil electores por Congresista. Es una cuota difícil de ajustar en nuestra demografía geográfica. Como el departamento de Lima concentra la tercera parte del electorado, le corresponderían 40 Congresistas, con lo cual deja 80 para distribuir entre los restantes 24 departamentos (incluso Callao), sin aludir a las 194 provincias. Pero esa distribución no será muy proporcional, pues hay departamentos con un electorado inferior a esa cuota, como Madre de Dios (34 mil electores), Tumbes (76 mil), Moquegua (83 mil) o Tacna (121 mil).

La distribución hecha para las elecciones del 2001, al eliminarse el distrito único, partió de subrepresentar al departamento de Lima (35 Diputados de 120), y consignó una circunscripción departamental uninominal (Madre de Dios) y hasta ocho binominales, que corresponden a los departamentos de Ucayali, Huancavelica, Apurímac, Amazonas, Pasco, Tacna, Moquegua y Tumbes. Finalmente, hay también cuatro trinominales: Ayacucho, Loreto, Huánuco y San Martín. Estamos refiriéndonos a trece departamentos en conjunto, que constituyen más de la mitad de los departamentos del Perú.

Lo más grave del Congreso unicameral peruano implantado en 1992 fue que negó la representación de base departamental para erigirse en una representación elegida por Distrito Nacional Unico, usando al territorio nacional como única circunscripción electoral, con la misma lista de candidatos al Congreso para los votantes de Loreto, Tumbes, Huánuco, Arequipa o Puno. Ello implica que todos los electores del país conflúan en la misma votación, con perjuicio de los departamentos del interior, incapaces de hacer valer su voto ante el gran electorado limeño.

El sistema de Distrito Unico, aplicado al Perú (1992-2000)⁵⁹, rompió el principio de igualdad de sufragio como base para una eficaz representación. No podía el elector de Puno, Piura, Loreto o Arequipa imponer su preferencia electoral, pues terminaría aplastado por las preferencias del sobredimensionado electorado limeño, que tuvo a su servicio ya no una representación propia de 40 Diputados, como lo previó limitativamente la Constitución de 1979, sino que era capaz, por su peso específico, de determinar la elección de entre 60 y 80 de los 120 Congresistas, dejando en notoria desventaja el enorme electorado nacional, disperso por departamentos, incapaz siquiera de integrarse en grandes electorados regionales⁶⁰



⁵⁹ Lamentablemente en el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución se repite el Distrito Electoral Unico para la elección de los 50 Senadores.

⁶⁰ El electorado de los cinco departamentos del Norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, la Libertad y Cajamarca) equivale a la mitad del electorado limeño. Y el electorado de los siete departamentos del Sur (Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna) sólo alcanza a la mitad del electorado de Lima.

TITULO V

REFORMA CONSTITUCIONAL

Antes de analizar las más importantes reformas en torno a la estructura y funciones del Poder legislativo, es conveniente revisar si el actual Congreso Unicameral tiene o no las facultades para reformar la Constitución o si es necesario la Convocatoria a una Asamblea Constituyente, como ocurrió en el caso de las constituciones de 1979 y 1993.

1. Facultad para Reformar la Constitución

Sobre este tema nos parecen bastante claros y convincentes los argumentos utilizados por la Comisión de Constitución, Reglamentos y Acusaciones Constitucionales en su Dictamen emitido en cumplimiento de la Ley 27600, recaído en los proyectos de Ley de Reforma de la Constitución Política del Estado

Las Constituciones en el Perú han consagrado, en razón del principio de la supremacía constitucional, la posibilidad y el procedimiento correspondiente para su

propia reforma. Salvo la Constitución de 1833, que fue producto de una Convención Nacional prevista en la Constitución de 1828 para examinarla y reformarla; y la Constitución de 1860, que fue una reforma de la Constitución de 1856 a cargo del Congreso, todas las Constituciones han sido producto de Asambleas Constituyentes convocadas con ocasión de un Golpe de Estado. Así, por ejemplo, tenemos el caso de las dos últimas Constituciones, la de 1979 y la de 1993. En suma, la regla general, ha sido que gobiernos de facto convocaron a Asambleas o Congresos Constituyentes para legitimarse.

Algunos sectores han cuestionado la atribución del Congreso para realizar la reforma total de la Constitución. Proponen la convocatoria a una asamblea constituyente. En opinión de ellos, la conformación de un órgano especialmente elegido es la vía para realizar un cambio constitucional.

Su posición, aunque atendible, no tiene asidero en la Constitución ni en la dogmática constitucional. Simplemente refleja la natural tensión entre el principio político de la soberanía popular y el principio jurídico de la supremacía de la Constitución. En virtud del primero, el pueblo siempre tiene derecho a darse una nueva Constitución; por mandato del segundo, la Constitución es una norma suprema que sólo puede ser reformada por los procedimientos que el propio poder constituyente ha establecido.

No debe olvidarse que el poder constituyente no es un poder de jure. Es un acto político que si desconoce la juridicidad existente se convierte en un proceso revolucionario, al margen del derecho. Convocar a una asamblea constituyente significaría desconocer los procedimientos formales y pacíficos de adecuación del Derecho a los cambios dinámicos de la política. Pero además, hay que evaluar sus consecuencias políticas, como la inestabilidad que implica tener dos parlamentos a la vez, que seguramente entrarían en conflicto y su efecto en la transición democrática llena de tensiones que vivimos, la cual exige estabilidad para salir de la profunda recesión económica.

No existe en la Constitución de 1993 una norma que permita la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, tampoco existe en la de 1979 ni en ninguna otra precedente. El principio de supremacía constitucional queda salvado y se armoniza con el principio político de la soberanía popular con la convocatoria a un referéndum. El referéndum es, en efecto, el mecanismo que la Carta ha previsto para otorgar a las reformas la legitimidad necesaria que garantice su perdurabilidad. De este modo se respeta el derecho pre-existente, condición necesaria para la estabilidad institucional; pero también queda a salvo la legitimidad política de las reformas. El pueblo decidirá en las urnas si aprueba o no los cambios propuestos.

Ninguna autoridad tiene competencia constitucional para convocar a una Asamblea Constituyente. No la tiene el Congreso. Tampoco el Poder Ejecutivo. Los órganos del Estado en un régimen democrático sólo pueden hacer aquello para lo cual han sido facultados por la Constitución.

Por el contrario, el Congreso tiene, conforme a los artículos 206° y 32° inciso 1) de la Constitución vigente, la facultad de reformar total o parcialmente la Carta Política.

En tal sentido, la Comisión de Bases de la Reforma Constitucional del Perú creada por el Gobierno del Presidente Valentín Paniagua Corazao, que tenía como objetivo público garantizar que un eventual proceso de reforma constitucional se asiente sobre el estudio especializado de expertos del más alto nivel académico y moral, concluyó que una de las posibilidades válidas para reformar la Constitución es:

"... utilizar los mecanismos que la actual Constitución de 1993 prevé para la reforma constitucional, teniendo en cuenta lo siguiente: a) Introducir una reforma total incorporando la Constitución de 1979, aprobando esta decisión en

dos legislaturas ordinarias sucesivas o en una y ulterior ratificación en referéndum"⁶¹

2.- Reforma en el Poder Legislativo

En primer lugar debemos dejar constancia que nuestro trabajo de investigación se inicio en el Segundo Semestre del 2000, cuando iniciamos nuestros estudios doctorales, para lo cual era necesario proponer un tema y presentar un plan de tesis, como en efecto cumplimos, según aparece del anexo N°1.

En nuestro Plan consideramos la necesidad de estudiar el tema, sobre todo el relacionado a la disyuntiva entre unicameralidad y bicameralidad, con la convicción que era urgente una reforma constitucional.

Cuando nuestro trabajo tenia un avance significativo se inició en el seno del actual Congreso de la República el trabajo y debate en la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, del proyecto de reforma integral de la Constitución de 1993.

El proyecto de Ley de Reforma de la Constitución en lo que concierne a la estructura del Poder Legislativo, coincide con nuestro planteamiento de retornar al sistema bicameral, pero existen discrepancias que serán puntualizadas en este capítulo.

En el Título IV, Capítulo I, sobre el Poder Legislativo el cambio más importante que contiene el proyecto es que se ha optado por la bicameralidad lo cual obliga a reformular no sólo los aspectos orgánicos sino también los relativos a la distribución de atribuciones de los órganos parlamentarios. Conforme a la Constitución vigente tenemos sólo el Pleno y la Comisión Permanente. De conformidad con el proyecto tendríamos la Cámara de Diputados, el Senado, el Congreso y la Comisión Permanente, cada uno con funciones propias y diferentes. Es importante destacar que la Comisión Permanente vuelve a ser un órgano que sólo funciona durante el receso parlamentario.

⁶¹ Comisión de Constitución, Reglamentos y Acusaciones Constitucionales.- Congreso de la República.- Lima, Junio de 2002.

Otra modificación es que la Cámara de Diputados, elegida por un período de cinco años, se renueva por mitades cada dos años y medio. Este sistema de renovación, constituye una novedad que consideramos poco conveniente para la realidad política, social y económica del país, ya que si bien garantiza una periódica renovación en el cuerpo de la cámara política, que es la Cámara de Diputados, por otro lado tiene en nuestro concepto enormes inconvenientes en el orden económico por el hecho que desarrollar procesos electorarios de renovación cada dos años y medio y significa utilizar recursos económicos que el país no tiene o que puede utilizar en actividades o sectores críticos como salud, educación, etc. Igualmente, resulta inconveniente este sistema para un país que no ha consolidado su sistema democrático y que se encuentra en una permanente transición hacia la democracia. Todo proceso electorario genera por su propia naturaleza inestabilidad e incertidumbre, situación que no es propicia para hacer frente a problemas urgentes como los de generación de empleo a través de la inversión privada nacional y extranjera, que exigen un clima de paz social para alcanzar un desarrollo económico.

El tema de la representación nacional, vinculado al número de parlamentarios ha sido tratado de una manera aleatoria ya que no encontramos ninguna justificación para fijar un número de 150 diputados y 50 senadores⁶², que no guarda relación con la población a la que representa, en función a las cifras históricas de la representación en el Parlamento en los últimos 50 años, bajo la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993 y menos aún con el crecimiento de la población en las últimas cinco décadas.

En el Perú, si aceptáramos la representación que propone el Proyecto de Reforma de la Constitución, la representación del pueblo en el Poder Legislativo desmejoraría, como ha sido demostrado en el título anterior, agudizando los problemas de tensión política y social, que usualmente se han venido produciendo con mayor énfasis y gravedad en las provincias que no son capitales de departamento, que no sienten tener una legítima representación en los poderes del Estado.⁶³

⁶² No hemos encontrado ni en el Diario de Debates ni en ningún documento de la Comisión, algún argumento, justificación o estadística que haya servido para fijar esos números.

⁶³ El caso de Ilave y otras provincias puede ser citado como ejemplo de que el pueblo peruano no se siente representado.

Existen departamentos, en los que la mayor parte de la representación en las Cámaras cuando existían estas y ahora en el congreso unicameral, son elegidos en la capital del departamento donde se concentra la mayor población electoral, dejando sin representación a las provincias.

| AÑO | NIVEL DE REPRESENTACIÓN |
|--|----------------------------------|
| 1979 | 144 166 habitantes. / diputado |
| 1993 | 229 784 habitantes / congresista |
| Proyecto de Reforma de la Constitución | 184 933 habitantes / diputado |
| Nuestra propuesta | 113 445 habitantes / diputado |

La reforma constitucional, debe considerar que la representación en la Cámara de Diputados, guarde proporción con la población de cada circunscripción, por lo que la elección se tendrá que hacer por circunscripciones provinciales, a fin de garantizar un mínimo de representación a cada una de las provincias del Perú, con una población mayor a 50 000 habitantes. Con esta modificación se conseguiría descentralizar la representación electoral al interior de los departamentos.

La representación nacional en la Cámara de Diputados, se elegiría en distritos electorales provinciales para las provincias con una población superior a 50 000 habitantes, en donde existiría un diputado por cada 150 000 habitantes. Para el caso de las provincias con una población menor a los 50 000 habitantes, sus representantes se

elegirían en distrito electoral pluriprovincial dentro del departamento. En este último caso el número de representantes para las provincias que conforman la jurisdicción se fijaría sobre la base de un diputado por cada rango de 50 000 a 150 000 habitantes.

La Cámara de Diputados, se compondría de un mínimo de 238 miembros y un máximo de 278 diputados.⁶⁴ Una ley orgánica fijaría la representación por cada provincia así como las jurisdicciones pluriprovinciales.⁶⁵

La Cámara de Senadores estaría integrada por 52 miembros⁶⁶ que representan en número de 2 a cada una de las regiones, elegidos en circunscripciones regionales.

Es probable que la escasa representación que asigna el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución a las dos cámaras se deba única y exclusivamente al factor económico y a su representación en la opinión pública.

Nosotros consideramos que el tema económico vinculado con el gasto que general el incremento de la representación, debe ser encarado por el lado de la racionalización de presupuesto actualmente asignado al actual congreso. Las remuneraciones de los congresistas y las asignaciones que éstas perciben pueden muy bien reducirse a la mitad. Una remuneración aceptable no debe exceder de los S/. 15,000.00 mensuales; esta reducción puede permitir el incremento del número de diputados para alcanzar la cuota de representación que permita la presencia de todos los sectores de la población y del territorio nacional, así como ubicarnos dentro de los estándares democráticos modernos.

Otro aspecto a destacarse es la propuesta que la función parlamentaria sea a dedicación exclusiva, salvo docencia universitaria a tiempo parcial, lo que contribuirá a un

⁶⁴ El número máximo ha sido fijado aplicando la tasa de crecimiento poblacional proyectada a 10 años.(1.7% anual según el INEI).

⁶⁵ Las circunscripciones que proponemos se especifican en el Anexo 1. Anexo 2.

⁶⁶ 52 senadores que corresponden 2 por cada una de las 26 regiones.

mayor compromiso con el trabajo legislativo, así como de fiscalización y de representación.

Se propone mantener las tradicionales incompatibilidades entre el mandato legislativo y cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado y el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional, salvo autorización de la cámara respectiva. Asimismo, se propone mantener las prohibiciones previstas en las Constituciones anteriores de desempeñar cargos profesiones u oficios, de manera directa o indirecta, durante el período de su mandato, así como actuar de abogado, representante, accionista, miembro del directorio o funcionario de empresas que tienen contratos de obra o aprovisionamiento con el Estado o administran rentas o servicios públicos u obtengan concesiones del Estado.

Con el fin de propiciar un menor gasto al erario nacional se establece, expresamente, una administración única, lo cual resulta una innovación y rompe con la costumbre de que cada Cámara tenga su propia administración, lo que generalmente ocasionaba una duplicidad en los costos.

La importancia de avanzar hacia una cultura de transparencia respecto del manejo de los recursos del Estado y de continuar en forma decidida en la lucha contra la corrupción, ha generado la propuesta de permitir que la Cámara de Diputados puede nombrar comisiones investigadoras sobre cualquier asunto de interés público, con el voto aprobatorio de sólo el treinta por ciento (30%) de su número legal de miembros, reforzando el derecho de fiscalización de las minorías parlamentarias.

Una innovación importante es la propuesta que la organización parlamentaria se estructure basándose en los principios de pluralidad y proporcionalidad, asegurando que todos los grupos políticos representados en el Congreso - es decir, todas las fuerzas políticas que obtuvieron respaldo electoral- puedan participar conforme al resultado electoral del que deriva su mandato. De este modo se busca evitar que el Poder Legislativo pueda ser manejado por una mayoría abusiva; y se garantiza el respeto a la pluralidad

política, asegurando que las minorías parlamentarias tengan posibilidad de participar en forma equitativa.

Asimismo, hay que destacar que se propone que la Comisión Permanente conserve la posibilidad de ejercer la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

Entre las atribuciones más importantes que desempeñaría el Congreso están: Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, aprobar los tratados, el Presupuesto y la Cuenta General de la República, autorizar empréstitos, elegir y remover a los magistrados del Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, ejercer el derecho de amnistía, con las limitaciones previstas en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, así como aprobar la demarcación territorial que propone el Presidente de la República.

Se propone restituir al Congreso y específicamente al Senado las funciones de ratificar los ascensos de los oficiales generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional así como el nombramiento de los embajadores designados por el Presidente de la República, que conforme a la Constitución vigente corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

Además, se incluye una norma similar a la prevista por la Constitución de 1979 para que el Senado también ratifique al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros, a propuesta del Presidente de la República, y elija a sus representantes ante el Directorio del Banco Central de Reserva. También se proponen entre sus atribuciones la de debatir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Presidente del Consejo de Ministros y evaluar anualmente su aplicación, así como las políticas exterior y de defensa del Estado a partir del informe anual del Poder Ejecutivo.

En el Capítulo II, sobre la función legislativa, un aspecto que debe destacarse es que se propone aumentar el número de materias que no pueden ser objeto de delegación de facultades. Adicionalmente, a las materias que son indelegables conforme a la Constitución vigente, que son las leyes de reforma de la Constitución, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, de Presupuesto y la Cuenta General de la República, se propone agregar las leyes de Endeudamiento, de Equilibrio Financiero, las que regulan materia penal, lo cual aumenta la responsabilidad legislativa del Congreso.

En el Capítulo III sobre la formación y promulgación de las leyes se puede apreciar uno de los cambios más importantes que se proponen. Éste consiste en que las iniciativas legislativas se tramitan exclusivamente ante la Cámara de Diputados, lo cual convierte al Senado en una cámara revisora⁶⁷. Asimismo, se propone que no se pueda debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen salvo dispensa aprobada por tres quintos de los miembros de la Cámara, con el fin de propiciar que los proyectos que sean debatidos y aprobados por el pleno cuenten con el informe de la Comisión correspondiente, lo cual favorece que las iniciativas sean debidamente estudiadas y sólo pasen a esa instancia cuando cuenten con los fundamentos suficientes.

Otra de las innovaciones que merece ser destacada es la que se refiere al procedimiento que seguirían los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados cuando pasan al Senado para su revisión o ratificación. En estos casos se propone procedimientos y plazos diferentes según los proyectos de los que se trate. Si son proyectos de leyes orgánicas, o leyes que desarrollan materias vinculadas al régimen económico o preceptos constitucionales, o regulan la educación, salud, defensa nacional, descentralización, aprueban la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo o se refieren a Códigos penales, son objeto de revisión sujetándose a los mismos trámites de la Cámara de origen. Los demás proyectos de ley son sometidos a ratificación en el plazo

⁶⁷ Con esta modificación se soluciona uno de los defectos , de los que adolecía el sistema bicameral que estuvo vigente en nuestro país, cual era el de la permanente competencia o disputa entre los senadores y diputados por presentar proyectos de ley sobre temas similares, incluso con idéntica redacción o contenido, con el sólo afán de complacer a cual mejor al clientelaje político.

improrrogable de diez días. Vencido este plazo se da por aprobado el proyecto remitido por la Cámara de Diputados.

Se incorpora una propuesta para evitar que ante la insistencia de la Cámara revisora de un proyecto pueda darse como resultado que no haya ley si ésta consigue el número necesario de votos, conforme lo preveía el artículo 192 de la Constitución de 1979.

El proyecto señala en forma expresa que no hay promulgación parcial de las leyes, para evitar problemas como el suscitado con la promulgación parcial de la Ley de Presupuesto de 1992, por el Gobierno de entonces.

En síntesis, el Congreso tiene similitud con el de la Constitución de 1979, pero con un perfil más diferenciado entre las Cámaras, puesto que cada una de ellas asume funciones propias y aquellas que implican un procedimiento bicameral, el cual tiene en la propia Constitución el mecanismo que evite dilaciones y resuelva confrontaciones (Comisión de Conferencia).

CONCLUSIONES

Primera.- En la organización de los estados modernos el sistema bicameral ha adoptado varias formas que se pueden distinguir por las funciones, por su participación en el proceso legislativo o por el origen de la representación que ostentan sus miembros.

Segunda.- Los países con una larga tradición democrática y que en su organización han adoptado parlamentos bicamerales, al mismo tiempo han logrado un alto grado de desarrollo, político, económico y social.

Tercera.- El estudio comparado de los Parlamentos demuestra que –salvo algunas excepciones- todo país democrático con una extensión mayor de 500 mil km² tiene un Congreso bicameral.

Cuarta.- En el Perú, a lo largo de su historia ha predominado, en la organización del Estado, la existencia de un Poder Legislativo compuesto por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

Quinta.- Para favorecer la gobernabilidad, el congreso, a través de su plural representación, necesita encarnar y canalizar las diversas voces y preocupaciones de la sociedad civil y de las regiones del territorio. Y eso se logra con una amplia y más cabal representación.

Sexta.- Reducir la representación sin criterio proporcional –como se hizo en el Perú en 1992 – trasunta un ataque severo a la capacidad y a la posibilidad de representación de la ciudadanía. Para organizar la representación no es adecuado lanzar cifras redondas. Más bien, el número de Representantes debe estar en función de la población del país.

Séptima.- La existencia de la Cámara Única en el Perú, al igual que en otras latitudes y tiempo, corresponde históricamente a situaciones irregulares, generalmente caracterizadas por el quebrantamiento del orden democrático y la concentración del poder.

Octava.- El sistema unicameral establecido en la Constitución de 1993 ha contribuido a la concentración del poder, así como a la comisión de actos de corrupción y violación de derechos humanos, generando un clima de enfrentamiento nada propicio para alcanzar, en paz y con justicia, el desarrollo social, político y económico.

Novena.- La crisis que vive la sociedad peruana, tanto en el orden social, como político y económico, exigen la adopción de una serie de medidas. En el orden político se hace urgente la adopción de cambios en la Constitución. Uno de ellos es el retorno a la bicameralidad, restableciendo las Cámaras de Senadores y de Diputados, con modificaciones acordes con la época y la experiencia del pasado.

Décima.- El retorno a la bicameralidad en el Perú implica la existencia de un parlamento que legisle, fiscalice y represente oportuna y adecuadamente. Para ello es necesario que las funciones de ambas cámaras sean debidamente delimitadas; que el sistema de representación garantice la participación de toda la población y de todas las regiones.

Décimo Primera.- La Cámara de Senadores debe cumplir, además de las funciones privativas, que le son propias, el papel de revisora de las leyes aprobadas en la Cámara de Diputados, que por su naturaleza es órgano político y por lo tanto menos reflexivo.

Décimo Segunda.- La representación para la Cámara de Senadores debe determinarse por territorios, de tal manera que cada región tenga el mismo número de senadores; mientras que la representación para la Cámara de Diputados por provincias, fijando el número de diputados para cada provincia de acuerdo a la densidad de la población; ya que una mayor representación facilita el acceso de las minorías, fortalece los escenarios y mecanismos de diálogo con otros sectores y robustece el pluralismo político como ente institucional capaz de recoger las muy diversas voces que emanan de la sociedad.

PROPUESTAS

1.- A fin que el Poder Legislativo sea eficiente y altamente representativo proponemos dejar la unicameralidad para reasumir la bicameralidad, con el funcionamiento del Congreso de la República, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, con un sistema de representación integral que considere la representación regional y la representación de las minorías.

2.- El sistema bicameral que proponemos está encuadrado dentro del bicameralismo imperfecto, con potestades complementarias y con un sistema reglamentario en su interior, que facilite la protección y participación de la ciudadanía y de las minorías en el proceso legislativo y en los instrumentos de información y de control.

3.- El Senado es elegido en distrito electoral regional por el período de cinco años. Cada región elegirá 2 senadores.

4.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años. El número de diputados es de 238 como mínimo y 278 como máximo. Una ley orgánica fija la distribución del número de diputados por circunscripciones provinciales, tomando en cuenta, principalmente, la densidad poblacional. Toda circunscripción provincial con una población mayor a 50 000 habitantes tiene al menos un diputado.

5.- Las provincias con una población menor a 50 000 habitantes podrán conformar, dentro de la región, una jurisdicción electoral para elegir a 1 diputado, por cada rango de 50 000 a 150 000 habitantes.

6.- El Senado tendrá, además de su condición de cámara revisora, las siguientes atribuciones, en forma exclusiva:

- a) Ratificación de los tratados internacionales;
- b) La revisión de la cuenta General de la República;

- c) El nombramiento del Contralor General;
- d) El nombramiento del Defensor del Pueblo;
- e) Ratificación de los embajadores y de los ascensos militares y de la Policía Nacional;
- f) Ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros, a propuesta del Presidente de la República;
- g) Elegir a los representantes del Congreso ante el Directorio del Banco Central de Reserva;
- h) Conocer de los regímenes de excepción declarados por el Presidente de la República, así como aprobar su prórroga;
- i) Autorizar al Presidente de la República para salir del país;
- j) Debatir y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, así como evaluar anualmente su aplicación;
- k) Evaluar la política exterior del Estado a partir del informe que anualmente presentará el ejecutivo; y
- l) Evaluar la política de Defensa Nacional a partir del informe que al respecto presentará anualmente el poder ejecutivo.

7.- La Cámara de Diputados será la cámara política y en la función legislativa tiene la exclusividad para tramitar las iniciativas legislativas, las mismas que no podrán ser debatidas sin el dictamen correspondiente de la respectiva comisión, salvo dispensa aprobada por tres quintos de los miembros de la Cámara.

8.- La organización parlamentaria debe estructurarse basándose en los principios de pluralidad y proporcionalidad, asegurando que todos los grupos políticos representados en el Congreso - es decir, todas las fuerzas políticas que obtuvieron respaldo electoral- puedan participar conforme al resultado electoral del que deriva su mandato. De este modo se busca evitar que el Poder Legislativo pueda ser manejado por una mayoría abusiva; y se garantiza el respeto a la pluralidad política, asegurando que las minorías parlamentarias tengan posibilidad de participar en forma equitativa.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ RODRICH, AUGUSTO. *El Poder en el Perú. Editorial Apoyo. Perú 1993.*
- BECERRA FERRER. *Delegación de Facultades Legislativas. La Ley. Tomo C.*
- BELAUNDE, VÍCTOR ANDRÉS. *Obras Completas. Tomo IV El Debate Constitucional. Edición de la Comisión Nacional del Centenario. Imprenta Lumen. Lima 1987*
- BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE. *La Constitución de 1993. Lima ICS Editores 1996*
- BIDART CAMPOS, GERMAN. *Lecciones Elementales de Política, Editorial Buenos Aires, 1era. Edición 1973.*
- BIDART CAMPOS, GERMAN. *El Derecho Constitucional del Poder. Buenos Aires, Ediar, 1967, 2 tomos.*
- BIELSA. *El Poder Reglamentario y la Libertad en el Orden. La Ley. Tomo LXXXI.*
- BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS Y RUBIO CORREA MARCIAL. *Derecho Constitucional General. Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú 1987.*
- BOREA ODRIA, ALBERTO. *Derecho y Estado de Derecho. Editorial Gráfica Monterrico S.A. Perú 1999.*
- CABANELLAS GUILLERMO. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.*
- CARPIO MUÑOZ, JUAN GUILLERMO. *Historia General de Arequipa. Fundación M.J. Bustamante De la Fuente.*
- CASTILLO MELQUIADES. *Filosofía de Derecho. Editora Fecat. Lima 1994*
- CEVASCO PIEDRA, JOSÉ. *El Congreso del Perú. Un modelo de modernización; Ediciones del Congreso del Perú. Lima2000*

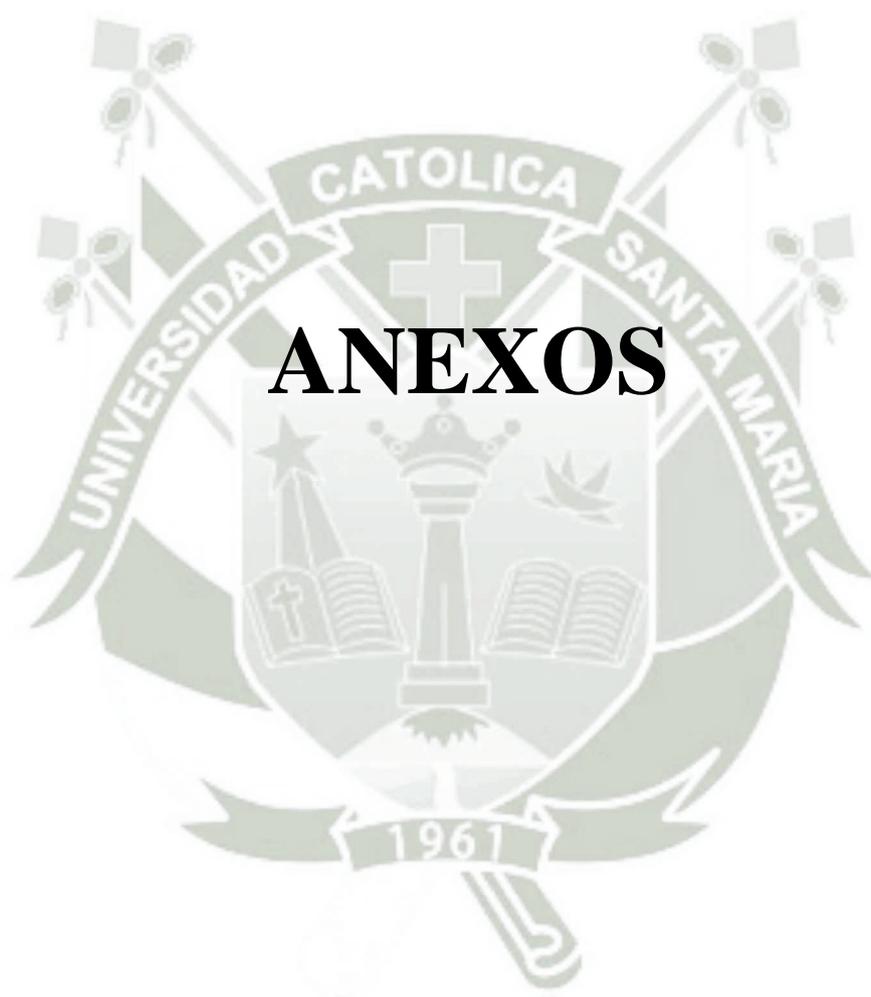
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. *Informe Final. Ministerio de Justicia.*
- CUMPLIDO FRANCISCO. *El Contenido del Estado de Derecho Constitucional en América Latina*
- CHIRINOS SOTO, FRANCISCO Y ENRIQUE. *Constitución de 1993. Empresa Editorial Peidul.*
- DELGADO GUENBES, CESAR. *Qué Parlamento queremos. Lima, Cultural Cuzc, 1992.*
- EGUIGUREN, FRANCISCO, *Los retos de una democracia insuficiente, Lima, Comisión Andina de Juristas. Fundación Friedrich Naumann 1990.*
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO. *El Sistema Constitucional Español. Madrid. Dykinson, 1992.*
- GARCIA BELAUNDE, DOMINGO. *Las Constituciones del Perú. Lima. W.G. Editor. 1993*
- GARCIA BELAUNDE, DOMINGO. *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana. Lima. Eddili 1989*
- GHERSI SILVA, ENRIQUE. *Economía de Mercado y Estado de Derecho, Revista del Instituto del Ciudadano. No. 32. Lima-Perú*
- GUZMÁN NAPURI, CHRISTIAN. *Unicameralidad o Bicameralidad del Parlamento Peruano: Un análisis preliminar. Revista Jurídica del Perú.*
- HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES; JAY JHON, *El Federalistas, México, FCE 1974.*
- HERNANDEZ – GIL, ANTONIO. *Metodología del Derecho. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1945.*

- JARACHEMADA, JORGE. *Los Límites de la Democracia en el Neoliberalismo. Revista Ciencia Política No. 22, Bogotá 1991.*
- LAMPERT, HEINZ. *El Orden Económico y Social de la República Federal de Alemania. Unión Editora S.A. Madrid 1990.*
- LÖSING, NORBERTH. *Citado por Borea Odria, Alberto Derecho y Estado de Derecho*
- MAYORA ALVARADO, EDUARDO. *Teoría Constitucional para una Sociedad Libre. Impreso en Erre Eme S.A. Argentina 1997*
- MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes, Editorial Garnier Hnos.*
- ORSTEIN, NORMAN. *El Papel de la Legislatura en una Democracia. Servicio Cultural e informativo de los Estados Unidos 1992.*
- PACHECO, TORIBIO. *Cuestiones Constitucionales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Editorial Grijley. Lima 1996.*
- PLANAS, PEDRO. *Regímenes Políticos Contemporáneos. Fondo de Cultura Económica, México 1997.*
- PLANAS, PEDRO. *Karl Popper Pensamiento Político. Ira. Edición fundación Friedrich Naumann, Colombia 1996*
- PLANAS, PEDRO. *La República Autocrática. Fundación Friedrich Ebert. Lima 1994.*
- PLANAS PEDRO, *Rescate de la Constitución, Lima, Abril Editores 1992.*
- PLANAS PEDRO, *La República Aristocrática, Lima, Fundación Ebert, 1994*
- PLANAS PEDRO, *Democracia y Tradición Constitucional en el Perú, Lima, Editorial San Marcos 1998.*
- PLANAS PEDRO, *Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.2001.*

- POPPER KARL. *La Sociedad Abierta y sus Enemigos* Editorial Paidós, Buenos Aires 1970.
- RUBIO CORREA, MARCIAL *Estudio de la Constitución Política del Perú Tomos I al VI.*
- RUBIO CORREA, MARCIAL Y BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE. *Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores. Lima 1988.*
- SARDON , JOSÉ LUIS. *La constitución Incompleta. Instituto Apoyo. Editorial Gráfica Pacific Press S.A. Perú 1999.*
- SAVIGNY, DE M.F.C. *Sistema del derecho Romano Actual. Traducción al Castellano por Jacinto Mesía y Manuel Poley. Centro Editorial de Góngora. Madrid. 1950.*
- SIEGAS, BERNARD H. *Reforma Constitucional. Centro de Investigación y Estudios Legales. 1993.*
- STEIN, TORSTEN. *Derechos Humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social. Editorial Fundación Konrad Adenauerd. Caracas 1994.*
- TORRES Y TORRES LARA, CARLOS. *La Nueva Constitución del Perú 1993 Asesorandina S.R.L. Perú 1993*
- CONSTITUCIONES DE:
- Argentina : http://www.1.hcdn.gov.ar/newsletter/frames_gacetilla.html
- Bolivia: <http://www.congreso.gov.bo/senadores/index.html>
- Brasil <http://www.senado.gov.br/agencia/default.aspx>
- Colombia: <http://www.senado.gov.co/>
- Chile:
http://www.congreso.gob.pe/out_of_domain.asp?url.http%3a//www.congreso.cl/
- Ecuador: <http://www.mmrree.gov.ec>

- EE.UU: http://www.aoc.gob/visit/visit_overview.html
- Guatemala: <http://www.congreso.gob.gt/>
- Haití: <http://www.esinah.net/es/wikipedia/p/pa/panama.html>
- México: <http://www.senado.gob.mx/>
- Panama : <http://www.asamblea.gob.pa>
- Paraguay: <http://www.senado.gov.py>
- Perú: <http://www.congreso.gob.pe>
- Uruguay: <http://www.parlamento.gob.uy/palacio.html>
- Alemania: <http://www.bundestag.de/>
- Bélgica: <http://www.senate.bel/>
- España: <http://www.congreso.es/>
- Francia: <http://www.assemblee.nat.fr/>
- Grecia: <http://www.parliament.gr/>
- Italia: <http://www.parlamento.it/>
- India: <http://alfa.nic.in>
- Polonia: <http://www.sejm.gov.pl/english.htm>
- Portugal: <http://www.parlamento.pt/>
- Suecia: <http://www.riskdagen.se/>
- REGLAMENTOS :
- Asamblea Nacional de Francia

- Cámara de Diputados de la Argentina
- Cámara de Diputados de Chile
- Cámara de Diputados de Italia
- Cámara de Los Comunes de Gran Bretaña
- Cámara de los Lores de Gran Bretaña
- Cámara de los Diputados de Grecia
- Cámara de Representantes de Bélgica
- Congreso de los Diputados de España
- Senado Argentino
- Senado de Bolivia
- Senado de Chile
- Senado de España
- Senado de Francia
- Senado de Italia
- Senado de Bélgica
- Diario de los Debates: Segunda Legislatura Ordinaria de 2002 – Reforma Constitucional Pleno.



ANEXOS

ANEXO N° 1

UNICAMERALIDAD O BICAMERALIDAD EN EL PODER LEGISLATIVO DEL PERU

PROYECTO DE INVESTIGACION

I PREAMBULO

La Constitución Política de 1993, aprobada por el Congreso Constituyente convocado por la dictadura de Alberto Fujimori y dominado por la mayoría obsecuente a su régimen, instituyó en el Perú, saliendo de la tradición constitucional bicameral, la unicameralidad, al establecer un Congreso, compuesto por Cámara Unica, integrada por 120 veinte miembros, llamados congresistas.

No solo el alejamiento de una tradición bicameral - que ha tenido inoperantes excepciones en las constituciones de 1823, 1856 y 1867 - sino el cuestionamiento de un sistema unicameral, por la facilidad de ejercer control sobre sus miembros, la precipitación y facilidad para dictar leyes violatorias de la misma constitución, así como la nula fiscalización y control de los otros órganos del estado, entre otros aspectos, exigen de manera urgente, un profundo estudio sobre el sistema unicameral vigente, las posibilidades de adecuarlo a las exigencias de un régimen genuinamente democrático o, por el contrario, plantear el retorno al sistema bicameral, para lo cual es necesario investigar: qué forma de bicameralidad se ajusta a nuestra realidad y a los requerimientos de establecer un régimen verdaderamente democrático y participatorio.

Mediante este trabajo nos proponemos contestar varias interrogantes, una de las cuales nos permitirá afirmar qué sistema es el que ofrece la mejor forma de organizar el Poder legislativo y si esta forma de organización es la más conveniente para garantizar un régimen verdaderamente democrático.

II PLANTEAMIENTO TEORICO

1. **ENUNCIADO**.- “Unicameralidad o bicameralidad en el Poder Legislativo del Perú”.

1.1 **DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**.- La existencia de cámara única en el Poder Legislativo del Perú ha permitido la concentración de poder en el ejecutivo, por la obsecuencia de la mayoría parlamentaria a éste poder del Estado y puede, con facilidad, convertirse en tiranía de asamblea bajo el control de una mayoría opositora, impidiendo la división y equilibrio de poderes que caracteriza al sistema democrático. Por otro lado, la existencia de dos cámaras puede, también, representar desventajas, como su alto costo por el número de miembros en ambas cámaras y demora en el proceso legislativo.

1.1.1. **AREA CIENTIFICA**.-

- Ciencias Jurídicas y Políticas

1.1.2. **VARIABLES**:

1.1.2.1. **Democracia**.-

1.1.2.2. **Unicameralidad**.

1.1.2.3. **Bicameralidad**

1.1.3. **ANALISIS DE LAS VARIABLES**.-

1.1.3.1. Democracia

Indicadores:

División de Poderes

Equilibrio de poderes

Recíproco control

Cooperación de poderes

Representación

1.1.3.2 Unicameralidad

Indicadores:

Competencias

Procesos Legislativos

Representación

1.1.3.3. Bicameralidad

Indicadores:

Competencias

Procesos legislativos

Representación

1.1.4. INTERROGANTES:

1.1.4.1. ¿Existe democracia en el Perú ?

1.1.4.2 ¿ La democracia exige división de poderes ?

1.1.4.3. ¿El sistema unicameral no permite la plena vigencia de un sistema democrático en el Perú ?

1.1.4.4. ¿El sistema bicameral permite un mejor trabajo legislativo, una mejor Representación y garantiza una auténtica democracia?

1.2. JUSTIFICACIÓN:

1.2.1- CIENTIFICA.- La democracia es el mejor sistema o el menos defectuoso para la organización y conducción del Estado moderno y la división de poderes constituye una de sus principales características. Dentro de una democracia la organización del Poder legislativo debe garantizar una eficiente labor legislativa y de fiscalización, así como un adecuado mecanismo de representación de todos los sectores sociales y ámbitos geográficos.

1.2.2. SOCIAL.- El desarrollo Político, económico y social de un país tiene como objetivo principal el bienestar de su pueblo, el mismo que obliga adoptar los sistemas que garanticen su logro.

1.2.3.CONTEMPORÁNEA.- La investigación sobre el mejor sistema que deberá adoptar la organización del Poder Legislativo se justifica en el Perú no sólo por el cuestionamiento del sistema unicameral, sino por la aplicación exitosa del sistema bicameral en todas las democracias que han alcanzado estabilidad. La transición a la democracia, iniciada luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori, ha puesto este tema en discusión y por ello es necesario investigarlo.

1.3. MARCO TEORICO

1.3.1 Conceptos

1.3.1.1 Democracia.- Sistema de gobierno en el que la soberanía pertenece al pueblo, que ejerce el poder, bien directamente, bien por medio de representantes.

1.3.1.2 Unicameralidad.- Forma de organizar el Poder legislativo, caracterizada por la existencia de una cámara, que al mismo tiempo representa al pleno y en el que,

además, existe generalmente el mecanismo o principio del doble o triple debate de los proyectos antes de convertirse en Ley.

1.3.1.3. Bicameralidad.- Forma de organizar el Poder legislativo, caracterizada por la existencia de dos órganos, llamados generalmente cámaras, cuyas funciones pueden ser distintas, similares o complementarias y cuyos miembros pueden tener igual o distinto origen, según el tipo de representación que se escoja.

1.3.2. Antecedentes Investigativos:

DELGADO GUENBES, CESAR. “Qué Parlamento queremos”. Lima, Cultural Cuzco, 1992.

1.4. FORMULAR LOS OBJETIVOS.-

1.3.1. Determinar si en el Perú existe o no un régimen democrático

1.3.2. Determinar la mejor organización del Poder Legislativo que garantice la División de Poderes.

1.3.3. Determinar si el sistema unicameral o bicameral garantizan la función legislativa, fiscalizadora y la representación.

1.5. HIPOTESIS

Dado que en la organización del Estado la división de poderes, así como el desempeño de una eficiente función legislativa y fiscalizadora, ejercida por una auténtica representación parlamentaria, constituyen requisitos esenciales para ser calificado como democrático, es probable que la existencia de cámara única o de dos cámaras afecte de manera sustantiva las funciones del Poder legislativo y la seguridad jurídica en el Perú.

III PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

Efectuado el planteamiento teórico de nuestro Proyecto de Investigación, debemos ahora hacerlo operativo, para alcanzar los objetivos propuestos.

1. METODOS DE INVESTIGACION

- 1.2. Exégesis**
- 1.3. Dogmático**
- 1.4. Histórico**
- 1.5. Sincrético**

. CAMPO DE VERIFICACION

- 2. 1. Delimitación Geográfica::** República del Perú
- 2. 2. Delimitación Temporal:** A partir del 5 de abril de 1992 a la actualidad
- 2. 3. Unidades de Observación:**

2. 3. 1. Legislación Peruana:

2. 3. 1. 1. Constituciones del Perú desde la de 1823 a la de 1993

2. 3. 1. 2. Reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Diputados

y del Congreso de la República

- 2.3.1.3. Leyes
- 2.3.1.4. Decretos Legislativos
- 2.3.1.5. Documentos parlamentarios:
 - 1 Proyectos de Ley
 - 2 Diario de Debates
- 2.3.2. Doctrina:
- 2.3.4. Trabajos de Investigación: Maestría y Post Grado

3. ESTRATEGIA DE RECOLECCION DE DATOS

3.1. Ambito:

- 3.1.1. Investigación Bibliográfica

3.2. Procedimiento de Recolección de datos:

- 3.2.1. Observación y registro documental
- 3.2.2. Instrumento: Elaboración de fichas

Ficha Textual

- transcribe literalmente

- 15,0 x 9,5 cm.

División de Poderes

Diccionario de Derecho Usual

p. 391

4. CRONOGRAMA

| CRONOGRAMA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|-----------|---|---|---|--------------|---|---|---|------------|---|---|---|--------------|---|---|---|--------------|---|---|---|----------|---|---|---|
| ACTIVIDADES | AGOSTO 01 | | | | SETIEMBRE 01 | | | | OCTUBRE 01 | | | | NOVIEMBRE 01 | | | | DICIEMBRE 01 | | | | ENERO 02 | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. Presentación P. Inv. | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. aprobación | | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Revisión | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1. P. Teórico | | | X | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.2. P. Operativo | | | | | X | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. A. Doctrinal | | | | | | | | | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | | | | | |
| 5. A. Normativo | | | | | | | | | | | | | | | | | X | X | X | X | | | | |
| 6. Informe | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | X | X | X | |
| 7. Presentación de Informe | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | X |

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ RODRICH, AUGUSTO. *El Poder en el Perú. Editorial Apoyo. Perú 1993.*
- BECERRA FERRER. *Delegación de Facultades Legislativas. La Ley. Tomo C.*
- BELAUNDE, VÍCTOR ANDRÉS. *Obras Completas. Tomo IV El Debate Constitucional. Edición de la Comisión Nacional del Centenario. Imprenta Lumen. Lima 1987*
- BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE. *La Constitución de 1993. Lima ICS Editores 1996*
- BIDART CAMPOS, GERMAN. *Lecciones Elementales de Política, Editorial Buenos Aires, 1era. Edición 1973.*
- BIELSA. *El Poder Reglamentario y la Libertad en el Orden. La Ley. Tomo LXXXI.*
- BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS Y RUBIO CORREA MARCIAL. *Derecho Constitucional General. Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú 1987.*
- CABANELLAS GUILLERMO. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.*
- CARPIO MUÑOZ, JUAN GUILLERMO. *Historia General de Arequipa. Fundación M.J. Bustamante De la Fuente.*
- CHIRINOS SOTO, FRANCISCO Y ENRIQUE. *Constitución de 1993. Empresa Editorial Peidul.*
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.

- GARCIA BELAUNDE, DOMINGO. *Las Constituciones del Perú*. Lima. W.G. Editor. 1993
- GARCIA BELAUNDE, DOMINGO. *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana*. Lima. Eddili 1989
- HERNANDEZ – GIL, ANTONIO. *Metodología del Derecho*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1945.
- LAMPERT, HEINZ. *El Orden Económico y Social de la República Federal de Alemania*. Unión Editora S.A. Madrid 1990.
- MAYORA ALVARADO, EDUARDO. *Teoría Constitucional para una Sociedad Libre*. Impreso en Erre Eme S.A. Argentina 1997
- MONTESQUIEU. *Del Espíritu de la Leyes*, Editorial Garnier Hnos.
- ORSTEIN, NORMAN. *El Papel de la Legislatura en una Democracia*. Servicio Cultural e informativo de los Estados Unidos 1992.
- PACHECO, TORIBIO. *Cuestiones Constitucionales*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Editorial Grijley. Lima 1996.
- PAREJA PAZ SOLDAN, JOSÉ. *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Perú.
- PLANAS PEDRO. *Karl Popper Pensamiento Político*. 1ra. Edición fundación Friedrich Naumann, Colombia 1996

- PLANAS, PEDRO. *La República Autocrática. Fundación Friedrich Ebert. Lima 1994.*
- RUBIO CORREA, MARCIAL *Estudio de la Constitución Política del Perú Tomos I al VI.*
- RUBIO CORREA, MARCIAL Y BERNALES BALLESTEROS, ENRIQUE. *Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores. Lima 1988.*
- SARDON , JOSÉ LUIS. *La constitución Incompleta. Instituto Apoyo. Editorial Gráfica Pacific Press S.A. Perú 1999.*
- SAVIGNY, DE M.F.C. *Sistema del derecho Romano Actual. Traducción al Castellano por Jacinto Mesía y Manuel Poley. Centro Editorial de Góngora. Madrid. 1950.*
- SIEGAS, BERNARD H. *Reforma Constitucional. Centro de Investigación y Estudios Legales. 1993.*
- STEIN, TORSTEN. *Derechos Humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social. Editorial Fundación Konrad Adenauerd. Caracas 1994.*
- TORRES Y TORRES LARA, CARLOS. *La Nueva Constitución del Perú 1993 Asesorandina S.R.L. Perú 1993*

ANEXO N° 2

PROPUESTA DE JURISDICCIONES ELECTORALES PARA DIPUTADOS

| AMAZONAS | | | N° REPRESENTANTES: 05 | | |
|------------------------------------|--------------|-------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Bagua | 96 787 | 1 | Bongara | 26 145 | |
| Chachapoyas | 53 644 | 1 | Condorcanqui | 41 876 | |
| Luya | 53 544 | 1 | Rodriguez de Mendo | 24 523 | |
| Utcubamba | 131 576 | 1 | | | |
| | TOTAL | 4 | | TOTAL | 1 |

| ANCASH | | | N° REPRESENTANTES: 08 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Huaraz | 145 732 | 1 | Aija | 9 298 | |
| Huari | 68 332 | 1 | Antonio Raymondi | 20 817 | |
| Huaylas | 62 039 | 1 | Asunción | 10 849 | |
| Santa | 403 605 | 2 | Bolognesi | 29 751 | |
| Yungay | 59 210 | 1 | Carhuaz | 46 231 | |
| | | | Carlos F. Fitzcarra | 22 584 | |
| | | | Casma | 41 875 | |
| | | | Carango | 9 587 | |
| | | | Huarmey | 27 054 | |
| | | | Mariscal Luzuriaga | 27 636 | |
| | | | Ocros | 7 192 | |
| | | | Pallasca | 31 550 | |
| | | | Pomabamba | 28 046 | |
| | | | Recuay | 20 363 | |
| | | | Sihuas | 36 082 | |
| | TOTAL | 6 | | TOTAL | 2 |

| APURIMAC | | | N° REPRESENTANTES: 06 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Abancay | 123 395 | 1 | Antabamba | 13 633 | |
| Andahuaylas | 153 624 | 2 | Aymaraes | 31 159 | |
| Chincheros | 59 184 | 1 | Grao | 29 158 | |
| Cotabambas | 52 978 | 1 | | | |
| | TOTAL | 5 | | TOTAL | 1 |

| AREQUIPA | | | N° REPRESENTANTES: 09 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Arequipa | 830 034 | 5 | Caravelí | 30 316 | |
| Camana | 50 998 | 1 | Castilla | 41 093 | |
| Caylloma | 50 444 | 1 | Condesuyos | 22 502 | |
| Islay | 56 870 | 1 | La Unión | 18 748 | |
| | TOTAL | 8 | | TOTAL | 1 |

| AYACUCHO | | | N° REPRESENTANTES: 06 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Huamanga | 195 696 | 2 | Cangallo | 36 335 | |
| Huanta | 70 030 | 1 | Huancá Sancos | 11 049 | |
| La Mar | 76 369 | 1 | Parinacochas | 24 726 | |
| Lucanas | 60 082 | 1 | Paucar del Sara Sara | 11 081 | |
| | | | Sucre | 13 707 | |
| | | | Víctor Fajardo | 28 497 | |
| | | | Vilcas Huamán | 23 179 | |
| | TOTAL | 5 | | TOTAL | 1 |

| CAJAMARCA | | | N° REPRESENTANTES: 15 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Cajabamba | 77 907 | 1 | Contumaza | 35 368 | |
| Cajamarca | 285 509 | 2 | San Pablo | 30 964 | |
| Celendín | 93 242 | 1 | Santa Cruz | 49 302 | |
| Chota | 196 555 | 2 | | | |
| Cutervo | 162 686 | 2 | | | |
| Hualgayoc | 84 110 | 1 | | | |
| Jaén | 211 631 | 2 | | | |
| San Ignacio | 142 691 | 1 | | | |
| San Marcos | 59 833 | 1 | | | |
| San Miguel | 68 769 | 1 | | | |
| | TOTAL | 14 | | TOTAL | 1 |

| CALLAO | | | N° REPRESENTANTES: 17 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|-----------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Callao | 2 600 000 | 17 | | | |
| | TOTAL | 17 | | | |

| CUSCO | | | N° REPRESENTANTES: 12 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Anta | 64 712 | 1 | Acomayo | 34 652 | |
| Calca | 65 330 | 1 | Canas | 45 149 | |
| Canchis | 107 012 | 1 | Paruro | 39 726 | |
| Chumbivilcas | 77 950 | 1 | Paucartambo | 47 627 | |
| Cusco | 319 422 | 2 | | | |
| Espinar | 67 098 | 1 | | | |
| La Convención | 194 395 | 2 | | | |
| Quispicanchi | 89 264 | 1 | | | |
| Urubamba | 56 352 | 1 | | | |
| | TOTAL | 10 | | TOTAL | 2 |

| HUANCAVELICA | | | N° REPRESENTANTES: 05 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Churcampa | 50 075 | 1 | Acobamba | 47 002 | |
| Huancavelica | 443 213 | 2 | Angaraes | 46 111 | |
| Tayacaja | 123 385 | 1 | Castrovirreyna | 19 713 | |
| | | | Huaytara | 24 728 | |
| | TOTAL | 4 | | TOTAL | 1 |

| HUANUCO | | | N° REPRESENTANTES: 08 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Ambo | 70 374 | 1 | Dos de Mayo | 47 143 | |
| Huamalies | 68 159 | 1 | Huacaybamba | 20 973 | |
| Huanuco | 282 328 | 2 | Lauricocha | 37 390 | |
| Leoncio Prado | 113 753 | 1 | Marañon | 24 511 | |
| Pachitea | 60 393 | 1 | Puerto Inca | 47 364 | |
| | | | Yarowilca | 39 477 | |
| | TOTAL | 6 | | TOTAL | 2 |

| ICA | | | N° REPRESENTANTES: 06 | | |
|-----------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS LECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Chincha | 176 732 | 2 | Palpa | 18 005 | |
| Ica | 303 809 | 2 | | | |
| Nazca | 62 106 | 1 | | | |
| Pisco | 126 682 | 1 | | | |
| | TOTAL | 6 | | TOTAL | 0 |

| JUNIN | | | N° REPRESENTANTES: 10 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Chanchamayo | 142 127 | 1 | Junín | 48 723 | |
| Chupaca | 54 928 | 1 | | | |
| Concepción | 71 215 | 1 | | | |
| Huancayo | 476 458 | 3 | | | |
| Jauja | 114 416 | 1 | | | |
| Satipo | 144 828 | 1 | | | |
| Tarma | 127 877 | 1 | | | |
| Yauli | 66 093 | 1 | | | |
| | TOTAL | 10 | | TOTAL | 0 |

| LA LIBERTAD | | | N° REPRESENTANTES: 12 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Ascope | 116 447 | 1 | Bolívar | 19 991 | |
| Chepen | 68 147 | 1 | Gran Chimú | 31 739 | |
| Otuzco | 94 006 | 1 | Julcan | 42 178 | |
| Pacasmayo | 96 620 | 1 | Virú | 42 266 | |
| Pataz | 72 898 | 1 | | | |
| Sánchez Carrión | 123 661 | 1 | | | |
| Santiago de Chuco | 61 447 | 1 | | | |
| Trujillo | 733 722 | 4 | | | |
| | TOTAL | 11 | | TOTAL | 1 |

| LAMBAYEQUE | | | N° REPRESENTANTES: 07 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Chiclayo | 766 010 | 4 | | | |
| Ferreñafe | 99 317 | 1 | | | |
| Lambayeque | 256 031 | 2 | | | |
| | TOTAL | 7 | | TOTAL | 0 |

| LORETO | | | N° REPRESENTANTES: 08 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Alto Amazonas | 151 368 | 2 | Mariscal Ramón Castilla | 44 971 | |
| Loreto | 66 951 | 1 | | | |
| Maynas | 516 701 | 3 | | | |
| Requena | 61 447 | 1 | | | |
| Ucayali | 61 863 | 1 | | | |
| | TOTAL | 8 | | TOTAL | 0 |

| LIMA | | | N° REPRESENTANTES: 55 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Barranca | 122 696 | 1 | Cajatambo | 9 697 | |
| Cañete | 173 872 | 2 | Canta | 11 886 | |
| Huaral | 150 342 | 2 | Oyón | 17 966 | |
| Huachichirí | 61 293 | 1 | Yauyos | 28 254 | |
| Huaura | 184 538 | 2 | | | |
| Lima | 6 987 984 | 46 | | | |
| | TOTAL | 54 | | TOTAL | 1 |

| MADRE DE DIOS | | | N° REPRESENTANTES: 01 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Tambopata | 67 632 | 1 | Manu | 23 518 | |
| | | | Tahuamanu | 8 302 | |
| | TOTAL | 1 | | TOTAL | 0 |

| MOQUEGUA | | | N° REPRESENTANTES: 02 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Ilo | 64 339 | 1 | General Sánchez Cerro | 22 092 | |
| Mariscal Nieto | 70 319 | 1 | | | |
| | TOTAL | 2 | | TOTAL | 0 |



| PASCO | | | N° REPRESENTANTES: 02 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Oxapamapa | 78 225 | 1 | Daniel Alcides Carrión | 42 085 | |
| Pasco | 144 392 | 1 | | | |
| | TOTAL | 2 | | TOTAL | 0 |

| PIURA | | | N° REPRESENTANTES: 13 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Ayabaca | 141 583 | 1 | | | |
| Huancabamba | 130 772 | 1 | | | |
| Morropón | 189 406 | 2 | | | |
| Paíta | 95 161 | 1 | | | |
| Piura | 613 953 | 4 | | | |
| Sechura | 51 484 | 1 | | | |
| Sullana | 265 788 | 2 | | | |
| Talara | 147 900 | 1 | | | |
| | TOTAL | 13 | | TOTAL | 0 |

| PUNO | | | N° REPRESENTANTES: 14 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Azángaro | 159 218 | 2 | Lampa | 49 199 | |
| Carabaya | 59 239 | 1 | Moho | 38 594 | |
| Chucuito | 102 428 | 1 | San Antonio de Putina | 36 824 | |
| El Collao | 91 579 | 1 | | | |
| Melgar | 84 830 | 1 | | | |
| Puno | 221 800 | 2 | | | |
| San Román | 217 397 | 2 | | | |
| Sandia | 56 449 | 1 | | | |
| Yunguyo | 55 083 | | | | |
| | TOTAL | 13 | | TOTAL | 1 |

| SAN MARTIN | | | N° REPRESENTANTES: 09 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Bellavista | 50 293 | 1 | El Dorado | 31 198 | |
| Lamas | 84 830 | 1 | Huallaga | 28 219 | |
| Mariscal Cáceres | 72 327 | 1 | Picota | 32 617 | |
| Moyobamba | 106 033 | 1 | | | |
| Rioja | 92 222 | 1 | | | |
| San Martín | 161 736 | 2 | | | |
| Tocache | 98 265 | 1 | | | |
| | TOTAL | 8 | | TOTAL | 1 |

| TACNA | | | N° REPRESENTANTES: 02 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Tacna | 263 047 | 2 | Candarave | 9 936 | |
| | | | Jorge Basadre | 12 561 | |
| | | | Tarata | 8 670 | |
| | TOTAL | 2 | | TOTAL | 0 |

| TUMBES | | | N° REPRESENTANTES: 02 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Tumbes | 147 330 | 1 | Contralmirante Villar | 17 208 | |
| | | | Zarumilla | 37 550 | |
| | TOTAL | 1 | | TOTAL | 1 |

| UCAYALI | | | N° REPRESENTANTES: 04 | | |
|------------------------------------|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|
| DISTRITOS ELECTORALES PROVINCIALES | | | DISTRITOS ELECTORALES MULTIPROVINCIALES | | |
| PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES | PROVINCIA | POBLACION | N° DE REPRESENTANTES |
| Coronel Portillo | 339 511 | 2 | Atalaya | 49 765 | |
| Padre Abad | 63 032 | 1 | Purus | 4 032 | |
| | TOTAL | 3 | | TOTAL | 1 |

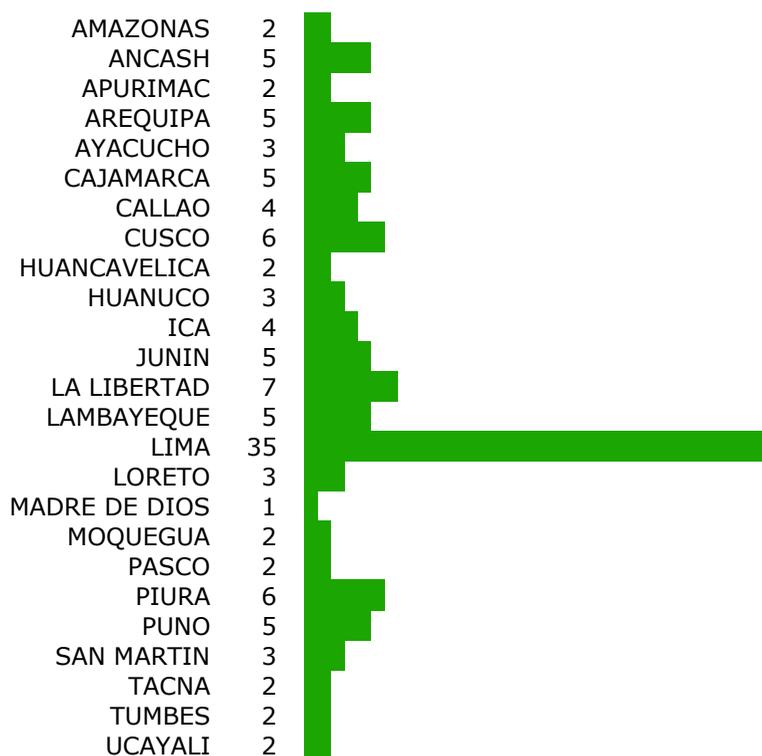
ANEXO N° 3

PROPUESTA DE JURISDICCIONES ELECTORALES PARA EL SENADO

| REGIONES | NÚMERO DE SENADORES |
|--------------------|---------------------|
| Amazonas | 2 |
| Ancash | 2 |
| Apurímac | 2 |
| Arequipa | 2 |
| Ayacucho | 2 |
| Cajamarca | 2 |
| Callao | 2 |
| Cuzco | 2 |
| Huancavelica | 2 |
| Huanuco | 2 |
| Ica | 2 |
| Junín | 2 |
| La Libertad | 2 |
| Lambayeque | 2 |
| Lima Metropolitana | 2 |
| Lima (provincias) | 2 |
| Loreto | 2 |
| Madre de Dios | 2 |
| Pasco | 2 |
| Piura | 2 |
| Puno | 2 |
| San Martín | 2 |
| Tacna | 2 |
| Tumbes | 2 |
| Ucayali | 2 |
| TOTAL | 52 |

ANEXO N° 4

Congresistas de la República por Distritos Electorales
Distribución de Congresistas por Distrito Electoral



FUENTE:
DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA.

ANEXO N° 5

Congresistas de la República por Distritos Electorales

Distrito electoral de AMAZONAS

1. [Chávez Trujillo, Carlos Magno](#)
2. [Llique Ventura, Alcides](#)

Distrito electoral de ANCASH

1. [Alfaro Huerta, Maruja Hermelinda](#)
2. [Cruz Loyola, Alberto Atenagros](#)
3. [Heysen Zegarra, Luis Gabriel](#)
4. [Mena Melgarejo, Hermenegildo Máximo](#)
5. [Valdivia Romero, Juan Gualberto](#)

Distrito electoral de APURIMAC

1. [Martínez Gonzales, Michael](#)
2. [Villanueva Núñez, Edgar David](#)

Distrito electoral de AREQUIPA

1. [Díaz Peralta, Gilberto Lorenzo](#)
2. [Núñez Dávila, Dora Isidora](#)
3. [Olaechea García, Manuel Jesús](#)
4. [Valderrama Chávez, Hipólito Arturo](#)

5. [Valencia Dongo Cárdenas, Rafael Eduardo](#)

Distrito electoral de AYACUCHO

1. [Alejos Calderón, Walter](#)
2. [Chávez Chuchón, Héctor Hugo](#)
3. [Palomino Sulca, Celina](#)

Distrito electoral de CAJAMARCA

1. [Bustamante Coronado, Manuel Jesús](#)
2. [Flores Vásquez, Luis Humberto](#)
3. [Florián Cedrón, Rosa Madeleine](#)
4. [Guerrero Figueroa, Luis Bernardo](#)
5. [Noriega Toledo, Víctor Manuel](#)

Distrito electoral de CALLAO

1. [Armas Vela, Carlos Manuel](#)
2. [Chuquival Saavedra, Enith Sadith](#)
3. [Negreiros Criado, Luis Alberto](#)
4. [Ramos Cuya, Eittel](#)

Distrito electoral de CUSCO

1. [Figueroa Quintana, Juan Manuel](#)
2. [Latorre López, Adolfo](#)
3. [Molina Almanza, Mario](#)

4. [Ochoa Vargas, Teófilo Mario](#)

5. [Taco Llave, José](#)

Distrito electoral de HUANCAVELICA

1. [Ore Mora, Alejandro](#)

2. [Vargas de Benavides, Emma Paulina](#)

Distrito electoral de HUANUCO

1. [Aranda Dextre, Ernesto Anibal](#)

2. [Franceza Marabotto, Kuennen Sydney](#)

3. [Jaimes Serkovic, Santos Juan](#)

Distrito electoral de ICA

1. [Devescovi Dzierson, José Miguel Gerardo](#)

2. [Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Javier](#)

3. [Ramírez Canchari, Juan De Dios](#)

4. [Ramos Loayza, Pedro Carlos](#)

Distrito electoral de JUNIN

1. [Chamorro Balvín, Alcides Glorioso](#)

2. [Infantas Fernández, Carlos Armando](#)

3. [Morales Mansilla, Pedro Antonio](#)

4. [Tapia Samaniego, Hildebrando](#)

5. [Velásquez Rodríguez, Jaime](#)

Distrito electoral de LA LIBERTAD

1. [Acuña Peralta, César](#)
2. [Alva Castro, Luis Juan](#)
3. [León Flores, Rosa Marina](#)
4. [Raza Urbina, Rodolfo](#)
5. [Robles López, Daniel](#)
6. [Sánchez Pinedo de Romero, Luz Doris](#)
7. [Santa María Calderón, Luis Hermógenes](#)

Distrito electoral de LAMBAYEQUE

1. [Aita Campodónico, Rafael Antonio](#)
2. [Gasco Bravo, Luis Antonio](#)
3. [Rengifo Ruiz, Wilmer Edilberto](#)
4. [Saavedra Mesones, Cruz Gerardo](#)
5. [Velásquez Quesquén, Angel Javier](#)

Distrito electoral de LIMA

1. [Alvarado Dodero, Fausto Humberto](#)
2. [Alvarado Hidalgo, Jesús Amado](#)
3. [Amprimo Pla, Natale Juan](#)

4. [Ayaipoma Alvarado, Marcial](#)
5. [Barba Caballero, José](#)
6. [Barrón Cebrenos, Xavier Rodolfo](#)
7. [Benitez Rivas, Heriberto Manuel](#)
8. [Cabanillas Bustamante, Mercedes](#)
9. [Chávez Cossío de Ocampo, Martha Gladys](#)
10. [De La Mata Fernández de Puente, Judith](#)
11. [De La Puente Haya de Besaccia, Elvira Carmela](#)
12. [Del Castillo Gálvez, Jorge Alfonso Alejandro](#)
13. [Delgado Nuñez Del Arco, José Luis Manuel](#)
14. [Diez Canseco Cisneros, Javier](#)
15. [Ferrero Costa, Carlos E](#)
16. [Flores-Aráoz Esparza, Antero](#)
17. [González Salazar, Alfredo Guillermo](#)
18. [Helfer Palacios, Gloria Gilda](#)
19. [Higuchi Miyagawa, Susana](#)
20. [Hildebrandt Pérez Treviño, Martha Luz](#)

21. [Iberico Núñez, Luis Carlos Antonio](#)
22. [Luna Gálvez, José León](#)
23. [Moyano Delgado, Martha Lupe](#)
24. [Mufarech Nemy, Jorge Yamil](#)
25. [Mulder Bedoya, Claudio Mauricio](#)
26. [Pease García, Henry Gustavo](#)
27. [Rey Rey, Rafael](#)
28. [Risco Montalván, José Luis](#)
29. [Rodrich Ackerman, Jacques Salomón](#)
30. [Solari De La Fuente, Luis María Santiago Eduardo](#)
31. [Tait Villacorta, Cecilia Roxana](#)
32. [Townsend Diez Canseco, Ana Elena Luisa Cristina](#)
33. [Valenzuela Cuellar, Julia](#)
34. [Waisman Rjavinsthi, David](#)
35. [Zumaeta Flores, César Alejandro](#)

Distrito electoral de LORETO

1. [Almeri Veramendi, Carlos Alberto](#)

2. [Chávez Sibina, Jorge Samuel](#)

3. [Mera Ramirez, Jorge Luis](#)

Distrito electoral de MADRE DE DIOS

1. [Salhuana Cavides, Eduardo](#)

Distrito electoral de MOQUEGUA

1. [Gonzales Reinoso, Julio Antonio Luis](#)

2. [Herrera Becerra, Ernesto Américo](#)

Distrito electoral de PASCO

1. [Carhuaricra Meza, Eduardo Rubén](#)

2. [Sánchez Mejía, Glodomiرو](#)

Distrito electoral de PIURA

1. [Calderón Castillo, Ivan Oswaldo](#)

2. [Carrasco Távara, José Carlos](#)

3. [Morales Castillo, Fabiola María](#)

4. [Peralta Cruz, Jhony Alexander](#)

5. [Requena Oliva, Juan Humberto](#)

6. [Velarde Arrunátegui, Víctor Eduardo](#)

Distrito electoral de PUNO

1. [Arpasi Velásquez, Paulina](#)

2. [Lescano Ancieta, Yonhy](#)

3. [Pacheco Villar, Gustavo Adolfo](#)

4. [Torres Ccalla, Leoncio Zacarías](#)

5. [Yanarico Huanca, Rosa Graciela](#)

Distrito electoral de SAN MARTIN

1. [Maldonado Reátegui, Arturo](#)

2. [Pastor Valdivieso, Aurelio](#)

3. [Rengifo Ruiz, Marciano Segundo](#)

Distrito electoral de TACNA

1. [Chocano Olivera, Tito Guillermo](#)

2. [Jurado Adriaola, Ronnie Edgard](#)

Distrito electoral de TUMBES

1. [Jiménez Dioses, Gonzalo Arnulfo](#)

2. [Merino De Lama, Manuel Arturo](#)

Distrito electoral de UCAYALI

1. [Santa María Del Aguila, Róger](#)

2. [Valdez Meléndez, Víctor Edinson](#)

Nota.- Las señoras MARTHA LUZ HILDEBRANDT PÉREZ TREVIÑO Y MARTHA LUPE MOYANO DELGADO fueron proclamadas Congresistas por Resolución N° 601-2001-JNE del 21 de agosto de 2001, para cubrir la vacancia del cargo de Congresistas (Resolución N° 051-2001-P/CR del 18 de agosto de 2001) que ejercían las señoras [LUZ FILOMENA SALGADO RUBIANES DE PAREDES](#) y [MARÍA DEL CARMEN LOZADA RENDÓN DE GAMBOA](#).