

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONOR ORREGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol
constitucional del Congreso de la República del Perú.**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR: Bach. Manuel Rafael Miranda Luzuriaga

ASESOR: Ms. Martín Polo Cueva



TRUJILLO – PERÚ

2014

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol
constitucional del Congreso de la República del Perú.**

**TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

AUTOR: Bach. Manuel Rafael Miranda Luzuriaga

ASESOR: Ms. Martín Polo Cueva



TRUJILLO – PERÚ

2014

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

La presente Tesis es dedicada a mi Madre Rosa Luzuriaga Garay, a mi Mamá Lolita, Papá Julio, a mi Padre Manuel Humberto Miranda Arrestegui, y a mi hermano Lalo, gracias por todo su amor.

Agradezco al Profesor Ms. Martin Polo Cueva, por su asesoría, a la Escuela de Formación Política dirigida por el Profesor Jaime Alberto Mendiola Salgado y a todos los profesores que la integran, al congresista Ramón Kobashigawa Kobashigawa, al congresista Marco Tulio Falconí Picardo, al congresista Omar Karim Chehade Moya, al Profesor Henry Pease García, al Profesor Víctor García Toma, al Profesor Víctor Julio Ortecho Villena y al Profesor Humberto Henríquez Franco.

PRESENTACIÓN

Señores miembros del Jurado de la Facultad de Derecho y CC.PP.:

De mi consideración:

MANUEL RAFAEL MIRANDA LUZURIAGA, Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas de esta Universidad, cumpliendo con los lineamientos establecidos para la presentación, aprobación y sustentación de Tesis en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antenor Orrego, tengo el honor de presentar a ustedes el trabajo de investigación titulado **“EL SISTEMA BICAMERAL: UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR EL ROL CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ.”**.

En tal sentido, dejo a su criterio la correspondiente evaluación del presente trabajo de investigación, esperando que reúna los méritos necesarios para su oportuna aprobación.

Agradezco de antemano la atención brindada al presente trabajo y es propicia la oportunidad para expresarles mi muestra de estima y consideración.

Atentamente.

Bach. Manuel Rafael Miranda Luzuriaga

Ms. Martin Ernesto Polo Cueva

RESUMEN

La presente tesis recoge la problemática del incumplimiento de las funciones parlamentarias específicamente en la función representativa, función legislativa, función electoral y función consejo administrativo, basándose en experiencias e indicadores, determinando que la razón de este incumplimiento corresponde al sistema parlamentario adoptado, es decir el unicameralismo.

Proponemos que instaurando una segunda cámara que se encargue del cumplimiento de las funciones antes mencionadas, lograra una mejor dinámica y sinergia dentro del Parlamento, como ocurre en otros países de mayor trascendencia democrática.

Finalmente, se recoge la opinión y criterios de especialistas en el tema, parlamentarios y juristas que avalan la instauración del Sistema Bicameral.

ABSTRACT

This thesis includes the issue of breach of parliamentary functions specifically in the representative function, legislative function, electoral role and administrative council function, based on experiences and indicators, determining the reason for this failure is for the parliamentary system adopted, ie unicameralism.

We propose that by establishing a second chamber that is responsible for compliance with the above functions, achieve better dynamics and synergy within the Parliament, as in other countries with more democratic significance.

Finally, the review criteria and subject specialists, parliamentarians and jurists who support the establishment of the bicameral system is collected.

INTRODUCCIÓN

El Parlamento según la Constitución vigente es un poder del Estado encargado de realizar una serie de funciones que contribuyen al desarrollo político y jurídico del país. Así mismo prescribe que el Parlamento reside en una sola cámara por lo que estas funciones son realizadas por los 130 parlamentarios que la conforman.

La realidad problemática de la presente investigación describe el incumplimiento de las mismas, enfatizando en las funciones de representación, legislativa, electoral, y consejo administrativo. Se enuncia el Problema respondida por la hipótesis, desmembrada en sus respectivas variables es decir por la variable dependiente e independiente, se constituye el objetivo principal así como los objetivos específicos, justificación, todo ello constituye el capítulo primero.

El capítulo segundo se encarga de aplicación de los métodos científicos escogidos, así como los materiales y técnicas teniendo en cuenta su pertinencia en una investigación científica en el campo jurídico.

En el capítulo tercero se estudia los antecedentes históricos de los sistemas parlamentarios adoptados por cada una de las constituciones que ha tenido el Perú. Se interpreta el marco normativo del Órgano Parlamentario de la Constitución de 1993. En las bases teóricas científicas, se estudian cada una de las funciones parlamentarias y como el Senado debería cumplir un rol determinado en cada una de ellas.

Se considera dentro de este mismo capítulo el estudio de cada uno de los sistemas parlamentarios que existen en el mundo, atendiendo el unicameralismo, en Suecia, Noruega, Ecuador, China y Perú, y respecto al bicameralismo se toma los casos de Estados Unidos, Alemania, Francia, Argentina y Uruguay. Se hace una breve referencia al Senado Romano y a la Cámara de los Lores del Reino Unido.

En el capítulo cuarto se concretiza la aplicación del método de la entrevista, obteniendo resultados que luego serán discutidos para finalmente llegar a las conclusiones de la presente investigación.

Finalmente, se realiza una recomendación en lo que respecta a la incorporación de un Senado en el cuerpo normativo vigente.

ÍNDICE

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO.....	iii
PRESENTACIÓN.....	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
CAPITULO I	1
EL PROBLEMA.....	1
1. Realidad Problemática	1
2. Enunciado del problema:.....	4
3. Hipótesis.....	4
4. Variables	4
4.1. VARIABLE DEPENDIENTE	4
5. Justificación del problema	4
6. Objetivos	5
1.6.1. Objetivo General:.....	5
CAPÍTULO II.....	6
MARCO METODOLÓGICO	6
1. MÉTODOS APLICADOS.....	6
1.1. Métodos generales de la investigación científica	6
1.2. Métodos de Investigación Jurídica.....	6
2. MATERIAL Y PROCEDIMIENTOS:	7
3. POBLACIÓN Y MUESTRA DEL ESTUDIO	12
CAPÍTULO III	13
MARCO TEÓRICO	13
1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	13
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SENADO EN EL PERÚ	15
3. BASES TEÓRICO-CIENTÍFICAS.....	27
4. MARCO NORMATIVO	52
5. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DEL PODER	84
6. FUNCIONES PARLAMENTARIAS.....	92
6.1. Función representativa	92

6.2.	Función legislativa	107
6.3.	Función garantista de la constitucionalidad	153
6.4.	Función constituyente	154
6.5.	Función electoral.....	158
6.6.	Función cuasi jurisdiccional	161
6.7.	Función financiera, presupuestaria y tributaria	163
6.8.	Función de fiscalización.....	165
6.9.	Función consejo administrativo.....	166
6.10.	Función de control político.....	170
6.11.	Función protocolar.....	171
7.	SISTEMAS PARLAMENTARIOS	172
7.1.	Sistema Unicameral.....	173
7.2.	Sistema Bicameral:.....	179
8.	BICAMERALISMO EN EL MUNDO.....	194
8.1.	Bicameralismo en Inglaterra	194
8.2.	Bicameralismo en los Estados Unidos.....	195
8.3.	Bicameralismo en Francia	198
8.4.	Bicameralismo en Alemania.....	200
8.5.	Bicameralismo en Argentina	202
8.6.	Bicameralismo en Uruguay	204
9.	RECIENTES PROYECTOS DE LEY DE RETORNO AL SISTEMA BICAMERAL	207
	CAPITULO IV.....	218
	RESULTADOS.....	218
	BIBLIOGRAFÍA.....	243

CAPITULO I EL PROBLEMA

1. Realidad Problemática

Actualmente, existe un evidente incumplimiento en determinadas funciones parlamentarias que competen al Congreso de la República, funciones que son parte de las atribuciones y facultades que la Constitución le confiere, específicamente, en lo tocante a sus fueros representativo, legislativo, electoral y en su función de Consejo Administrativo.

En lo que atañe al incumplimiento de la **función representativa**, la representatividad del Órgano Parlamentario -que es una función vital- se ve afectada por el número limitado de 130 congresistas. Este hecho resulta contraproducente, puesto que el número de escaños congresales debe ser proporcional a la población existente. Cuando se asumió el sistema de **distrito electoral único**, este dificultaba más la representación; ahora, con el sistema del **distrito electoral múltiple**, se ha mejorado pero no solucionado el sistema representativo. Al respecto, Tuesta subraya: *“Recordemos que la Constitución de 1993 estableció un número fijo de parlamentarios (120), lo que causó dificultades para su distribución entre un alto número de departamentos (25) y Lima, que concentra el tercio de la población electoral. A consecuencia de ello, se crearon veintidós circunscripciones pequeñas, con setenta y dos escaños que representaban el 60% del total; dos circunscripciones medianas, con trece escaños, representando el 11% del total; y una circunscripción grande (Lima), con treinta y cinco escaños que representaba el 29% del total. Es decir, una fuerte tendencia al tamaño pequeño, que influirá en la relación de votos y curules.”*(TUESTA, 2005; pp. 74-75).

Referente a la **función electoral**, el incumplimiento de esta función se refleja en la demora en la elección de autoridades de instituciones constitucionales, como es el caso de la elección del Defensor del Pueblo, a quien no se elige desde hace más de dos años. El actual defensor es interino: ocupa el cargo mediante la Resolución Defensorial N° 004-2011/DP publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de marzo del 2011, contraviniendo así a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que exige que el defensor debe ocupar el cargo de manera oficial y legítima. Por ello, la elección de los miembros del Tribunal Constitucional se ha dilatado, provocando la renuncia del magistrado Beaumont Callirgos a la función de miembro de este tribunal, puesto que su permanencia en dicho cargo ya había reglamentariamente concluido. Como corolario de esta tardanza, la elección del presidente y de los tres miembros del directorio del Banco Central de Reserva no se ha producido, forzando a los cesantes a extender el plazo de sus funciones.

En lo que atañe a la **función legislativa**, según la Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República, las observaciones hechas por el Órgano Ejecutivo a las autógrafas emitidas por el estamento legislativo son de un promedio de doscientos por legislatura, cantidad excesiva si la comparamos con el número de las autógrafas observadas antes de la instauración de la cámara única.

No podemos soslayar el caso de la Ley N° 29903, que regula el aporte de los trabajadores independientes al Sistema Nacional de Pensiones, así como al Sistema Privado de Pensiones, norma que origino polémicas respecto de la conveniencia o inconveniencia de la misma, confrontaciones que llevaron al Parlamento y al Gobierno a promulgar la Ley N° 30082, medida que tuvo por objeto suspender el aporte de los trabajadores independientes por el periodo de un año. Este hecho testimonia las serias contradicciones que agobian al Congreso en el momento de emitir una Ley.

Además, el Parlamento peruano tiene serias complicaciones para controlar los decretos que emiten. Este problema se evidencia en el excesivo número de decretos legislativos y de urgencia que, según el Sistema Peruano de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, se han promulgado en el último periodo gubernamental: trecientos ochenta y tres decretos de urgencia y ciento cuarenta y dos decretos legislativos, lo que hace una suma de quinientos veinticinco decretos emitidos por el Órgano Ejecutivo, frente a las seiscientos setenta y dos leyes promulgadas por el Órgano Parlamentario, lo que convierte al Órgano Ejecutivo en una institución primordialmente legislativa, ya que legisla a la par del Parlamento.

Dichos decretos no han tenido un control regular del Congreso debido a la cantidad y al tiempo que demanda el estudio de los mismos, lo que constituye un problema por resolver si se quiere evitar el despotismo del Órgano Ejecutivo.

Es también importante señalar que el Parlamento asume la función de **Consejo Administrativo**, que le confiere la potestad de autorizar las salidas del país del Presidente de la República. El acontecimiento último en torno de este tema el caso de la visita del Presidente Humala a Francia sin contar con la autorización expresa del Parlamento- originó que el Congreso sea cuestionado por el deficiente ejercicio de sus funciones.

La función de Consejo Administrativo también comprende el hecho de verificar los informes anuales de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría General de la República. Así pues, debe realizar la **función fiscalizadora** de la actividad financiera, presupuestaria y tributaria, y demás atribuciones parlamentarias, que en total suman el número de trece. Esta situación adicional explicita lo que suscribimos: que el Parlamento, objetivamente, está incapacitado para atender el cumplimiento de su funcionamiento de manera óptima.

2. Enunciado del problema:

¿Cuáles son las razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral en el Congreso de la República del Perú, para mejorar el rol constitucional del mismo?

3. Hipótesis

Las razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral en Perú, para el mejoramiento del rol constitucional del Congreso de la República, están consagradas en el ordenamiento constitucional peruano e internacional.

4. Variables

4.1. VARIABLE DEPENDIENTE

Mejoramiento del rol constitucional del Congreso de la República.

4.2. VARIABLE INDEPENDIENTE

Bicameralidad.

5. Justificación del problema

El Derecho Constitucional señala claramente dos formas de sistema parlamentario; el **Sistema Bicameral** es una de esas dos opciones, y es conveniente su análisis para proponer la aplicación de esta estructura en el Parlamento nacional.

6. Objetivos

1.6.1. Objetivo General:

Determinar las razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

1.6.2. Objetivos Específicos:

- 1.6.2.1. Determinar la problemática funcional, jurídica y técnica del actual ordenamiento del Congreso de la República.
- 1.6.2.2. Evaluar las razones funcionales, jurídicas y técnicas que sustentan la propuesta de implementar el Sistema Bicameral en el Congreso de la República.
- 1.6.2.3. Conocer mediante entrevistas la opinión de académicos, especialistas, exparlamentarios y parlamentarios sobre las razones que sustentan la propuesta de implementar el Sistema Bicameral para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

CAPÍTULO II MARCO METODOLÓGICO

1. MÉTODOS APLICADOS

1.1. Métodos generales de la investigación científica

La investigación inicia con el estudio de las teorías que dieron origen a la división de poderes, además se estudia al Parlamento, las características de determinadas funciones parlamentarias, descomponiendo los elementos constitutivos de estos utilizando el método analítico. *“El Método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular.”* (RUIZ LIMÓN RAMÓN; 2006, p. 128).

Para arribar a las conclusiones de cada capítulo, se empleó el **método sintético**, que también está presente en las conclusiones de la presente investigación.

Empleando el **método deductivo** se han trabajado los argumentos contenidos en del marco teórico referente al correcto cumplimiento de las funciones parlamentarias, ya que se ha partido de lo general a lo particular para el lograr concretar los criterios y afirmaciones planteados.

1.2. Métodos de Investigación Jurídica

Para el estudio de las normas y leyes del derecho parlamentario peruano como la Constitución y del Reglamento del Congreso de la República, se aplicó el **método exegético**.

Utilizando el **método histórico** para el estudio de los sistemas parlamentarios aplicados en el devenir del Parlamento peruano.

Usando el **método comparativo** se cotejó el Sistema Unicameral y el Sistema Bicameral relacionándolo con el derecho constitucional de Perú y el derecho constitucional de Uruguay, Estados Unidos y Alemania.

2. MATERIAL Y PROCEDIMIENTOS:

A. MATERIAL

a) TÉCNICAS

1. Técnica de la recolección documental

Utilizada para la recopilación y revisión de legislación, jurisprudencia, libros, revistas jurídicas, artículos periodísticos y fuentes de las web relacionadas con el tema a investigar. “La revisión de la literatura consiste en detectar, consultar y obtener la bibliografía y otros materiales que sean útiles para los propósito del estudio,...” (HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS; BAPTISTA LUCIO PILAR; 2006; p. 65)

2. Técnica de Análisis bibliográfico (documental)

Selección basada en la pertinencia del tema y corroboración con el asesor. “*Una vez seleccionadas las referencias o fuentes primarias útiles para el problema de investigación, se revisan cuidadosamente y se extrae la información necesaria para integrarla y desarrollar el marco teórico.*” (HERNÁNDEZ

SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS;
BAPTISTA LUCIO PILAR; 2006; p. 72)

3. Técnica de la observación

Instrumento senso-perceptual que mediante la lectura permite conocer el contenido de los textos de Derecho constitucional, Derecho parlamentario, y Ciencia política, además de tomar contacto con los materiales de trabajo.

4. Técnica de la entrevista

Cuestionario elaborado para entrevistar a ex parlamentarios como al Sociólogo Henry Pease, y al Dr. Víctor García Toma, así como docentes especializados en Derecho constitucional, como lo son el Dr. Humberto Henríquez Franco y el Dr. Víctor Julio Ortecho Villena; y a tres miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la Republica, como lo son el Parlamentario Omar Chegade Moya, Marco Falconí Picardo y Ramón Kobashigawa Kobashigawa, *“En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Estas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas o la materia prima del diseño de cuestionarios.”* (HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar; 2006; p. 566)

5. Instrumentos

5.1. Fichas bibliográficas, para el registro de libros, legislación, revistas recopiladas, así como fichas textuales de resumen de las ideas principales e ideas secundarias por utilizar.

5.2 Cuestionario. Mediante un listado de preguntas para la obtención de respuestas válidas para el desarrollo del tema.

5.2.1. Guía o protocolo de entrevista: Derrotero para la realización de las entrevistas proyectadas para el desarrollo del tema.

5.2.2. Cuestionario o Guía de Entrevista: Acto protocolar mediante el cual se conocerán opiniones y afirmaciones de profesionales y especialistas del tema (congresistas, ex congresistas, abogados constitucionalistas y politólogos). *“En la entrevista a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema”* (JANESICK; 1998; p. 597).

B. PROCEDIMIENTOS

a) DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El tipo de diseño es de descripción simple;

M —————> **O**

Dónde:

M = Razones que sustentan la propuesta de implementación del Sistema Bicameral en Perú.

O = Mejoramiento del rol constitucional del Congreso de la República.

b) PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

1º Paso: Procedimiento de recopilación y análisis

Análisis de las fuentes bibliográficas recopiladas en las bibliotecas locales de la Universidad Nacional de Trujillo y la Universidad Privada Antenor Orrego; en las bibliotecas nacionales de la Universidad Mayor de San Marcos y Pontificia Universidad Católica del Perú; en las bibliotecas de las universidades extranjeras Universidad Nacional Autónoma de México (mediante su sistema de biblioteca jurídica virtual), y la Universidad de Barcelona (bajo su sistema de biblioteca virtual).

2º Paso: Procedimiento de las fichas de investigación bibliográfica.

Gracias a las fichas bibliográficas se procedió al aprovisionamiento de las fuentes del marco teórico, para ello siempre se tuvo en cuenta el autor, el título de la obra, pie de imprenta.

3º Paso: Procedimiento estructuración de datos

Una vez recolectadas las literaturas del tema y legislación de la misma, se procedió al procesamiento de dichos instrumentos para la

estructuración de la tesis e ir ordenándolos cualitativamente y luego cuantitativamente.

4º Paso: Redacción del Informe Oral

Finalmente se realizó la redacción del Informe de Investigación.

C. DISEÑO, PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Mediante el diseño de la investigación se pudo tener un panorama ilustrativo de la Hipótesis, pues siendo esta una tesis de investigación con una metodología del sistema cualitativo, se basa en instrumentos bibliográficos y entrevistas, los cuales son sustento para la argumentación que funda la Hipótesis de la investigación. *“el enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.”* (HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS; BAPTISTA LUCIO PILAR; 2006; p. 8), la representación gráfica del diseño es la siguiente:



Dónde:

M = EL SISTEMA BICAMERAL.

O = LA CORRECTA REALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.

3. POBLACIÓN Y MUESTRA DEL ESTUDIO

Por la no disponibilidad de tiempo para entrevistas a número de parlamentarios establecidos como tamaño de muestra, se consideró conveniente emplear una muestra reducida asumiendo el criterio de disponibilidad de las unidades de estudio; esto hizo posible la entrevista a 15 personas entre especialistas y parlamentarios cuyos resultados ponemos a disposición.

CAPÍTULO III

MARCO TEÓRICO

1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

La propuesta de bicameralidad ha sido desarrollada por distintos autores y juristas, cuyos argumentos sustentan los procedimientos para alcanzar un nuevo sistema para el Órgano Parlamentario; esto es, transformar el actual Sistema Unicameral en Sistema Bicameral.

En este sentido, haremos mención de las siguientes tesis universitarias relacionadas con el tema:

1. Alva Rodríguez, Cesar y Meza García, Claridad Teodolinda, en su tesis ***El retorno a la bicameralidad en el Perú*** (2005), para obtener el título profesional de abogados por la Universidad Nacional de Trujillo. Entre sus conclusiones, los autores señalan que la bicameralidad permite la doble deliberación de leyes, y suponen la existencia de más aciertos, madurez y equilibrio en el cumplimiento de sus funciones. De este modo, los tesisistas asignan al tema un enfoque pragmático. Para los efectos del presente trabajo científico asumiremos un enfoque funcionalista.

Los autores también concluyen que los méritos de la bicameralidad se dan en tres aspectos: el técnico jurídico, para el mejoramiento de la calidad de las leyes; el político, para evitar la dictadura de una sola cámara, y en la organización del Estado, para favorecer la relación con el poder Ejecutivo. Consideramos que los méritos a los que ellos hacen mención son de carácter legislativo, más exactamente al correcto uso de la técnica legislativa. Se hace referencia también al mérito del control político, y al de dirección política; sin embargo, no

se deben soslayar los méritos de elección de autoridades, consejo administrativo fiscalizador y representativo, a los que se hará mención en el presente trabajo.

2. Rivera Alvarado, Salvador Mario, en su tesis ***Acerca del retorno a la bicameralidad (2006)***, para la obtención del título profesional de abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. El autor concluye que la cámara única no puede ser frenada en sus excesos, algo sí posible en el Sistema Bicameral, tanto en el control de la fiscalización como en la aprobación de leyes. Afirma también que en el Sistema Bicameral hay más garantía de que la actividad legislativa sea más prudente y tranquila, ya que serán interpretadas por dos cámaras, dando un equilibrio a las decisiones. Tomaremos este criterio en aplicación de las demás funciones.

Una de las conclusiones más sólidas a la que hace mención el autor, es el hecho de que el sistema parlamentario bicameral es aplicado en los países con mayor tradición democrática y de bienestar social, haciendo hincapié en las funciones de control político y fiscalización. Por ello, es más conveniente que una de las cámaras se aboque a estas funciones logrando que la otra cumpla con las restantes.

3. Ruiz Molleda, Juan Carlos, en su tesis ***El control parlamentario de los decretos de urgencia***, para obtener el título profesional de abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (1998). El autor señala en sus conclusiones que el Congreso de la República es susceptible de presiones políticas, y añade que la falta de formación y método jurídico de los congresistas impide el correcto control de los actos de gobierno.

También se resalta la importancia de la función legislativa, la cual cumple con la revisión y control de los decretos de urgencia, por tener

estos un carácter de Ley. Esta función es medular en el correcto funcionamiento del Parlamento; se fundamentaría su correcto cumplimiento con la instalación de una segunda cámara.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SENADO EN EL PERÚ

2.1. SISTEMAS PARLAMENTARIOS ADOPTADOS EN EL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

A través de nuestra historia republicana hemos sido regidos por 13 constituciones, de las cuales nueve han sido bicamerales, tan solo tres han sido unicamerales y una tricameral.

Analizaremos cada una de ellas en lo que respecta al sistema parlamentario adoptado.

Constitución de 1823

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

“Constitución de 1823 artículo 50.- Al día siguiente de la elección de diputados procederán los mismos colegios electorales de provincia a la de Senadores y al siguiente de esta elección a la de diputados departamentales observando en todo las mismas formalidades que para el nombramiento de diputados a Congreso”

Nuestra primera Constitución es de carácter unicameral, y de un unicameralismo imperfecto ya que contaba dentro de su organización con un cuerpo de diputados superiores conformado

por su mayoría por clérigos, y conservadores, lo que complica la inminente llegada de Simón Bolívar, es por ello que esta Constitución tuvo una duración corta.

“las principales disposiciones de la Constitución del año 23; que si, por un lado, presenta algunas ideas que merecen elogio, por otro, manifiesta claramente que sus autores no tuvieron un concepto claro y distinto del equilibrio de los poderes, ni tomaron tampoco en cuenta la situación del país. Según esta Constitución, el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada; y está sola consideración basta para creer que su observancia había de ser efímera y su duración muy corta. En una época donde se requería obrar más y discutir menos, era preciso dar más ensanche al poder en quien reside esencialmente la Nación.

Entonces, esta Constitución había concentrado el Poder Legislativo en una sola Cámara. Mientras que el Senado Conservador no era un cuerpo legislativo, era más bien una institución del gobierno que contribuía a debilitarlo privándolo de atribuciones esenciales.” (TORIBIO PACHECO; 1996; pág. 73.)

Constitución de 1826

“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.”

Mediante esta Constitución se instaura un sistema parlamentario poco usual en ese momento, que es el tricameralismo ya que el bicameralismo era el sistema más adoptado en otras realidades de aquella época, esta división no fue correctamente definida en la

carta magna, lo que significó que existan funciones realizadas por las tres cámaras, se puede considerar que esta tricameralidad era de carácter equilibrado, y con un Senado de carácter administrativo.

“La Cámara de los Tribunales, goza de la atribución de iniciar las leyes relativas a la demarcación territorial, impuestos, empréstitos, moneda, obras públicas, gastos del Estado, guerra, paz, indultos. Además tiene la inspección inmediata de los ramos que el Ejecutivo administra con menor intervención del Legislativo.

Los Senadores, forman los Códigos y Reglamentos Eclesiásticos, veían sobre los Tribunales y el culto. Asimismo, toca al Senador escoger los Prefectos, los Jueces de Distrito, Gobernadores, Corregidores y todos los subalternos del departamento de Justicia. Propone a la Cámara de Censores los miembros del Tribunal Supremo, los Arzobispos, Obispos, Dignidades y Canónigos.

Los Censores, ejercen una potestad política y moral, ellos serán los fiscales contra el gobierno para velar si cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los Tratados. A los Censores pertenece exclusivamente acusar de traición, concusión, o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado.

La Constitución de 1826 no es posible comprenderla, en el contexto reduccionista de las soberanías nacionales, si ella no es ubicada en el marco continentalista de la obra bolivariana. Quizás Bolívar era uno de los pocos latinoamericanos que tenía una percepción similar a la de Metternich del lado de la reaccionaria Santa Alianza o de Monroe del lado de la emergente Norteamérica y su doctrina de “América para los americanos”. (CHANAME ORBE; 1995; p. 29.)

Constitución de 1828

“Un Congreso con dos cámaras una de Senadores y otra de diputados artículo 10”.

La Constitución en mención, estableció un Sistema Bicameral de carácter equilibrado y homogéneo, lo que conllevaba que ambas cámaras realizaran las mismas funciones, siendo la segunda Constitución en considera un bicameralismo equilibrado.

“La potestad legislativa en ambas Cámaras era sustancialmente igual, aunque a la Cámara baja estaba reservada la iniciativa en materia de contribución, empréstitos y deuda pública. Todos los demás asuntos podían verse indistintamente en cualquier Cámara.” (PAREJA PAZ SOLDÁN; 1980; p. 67)

Constitución de 1834

“La Constitución de 1834 establece un Congreso bicameral Los diputados son elegidos por representantes a su vez elegidos por colegios electorales de parroquia y provincia artículos 10 y 11 que están conformados por todos los ciudadanos con sufragio artículo 12.”.

Teniendo en cuenta el antecedente de la Constitución de 1828 que contemplaba un Senado homogéneo y equilibrado, la nueva Constitución que la deroga instaura un Senado homogéneo pero hegemónico, es decir que el Senado realizaba las mismas funciones que la Cámara de Diputados pero esta se encontraba subordinada al Senado, al mismo tiempo esta hegemonía alcanzaba a la esfera del Órgano Ejecutivo, lo que presumía la existencia de una dictadura senatorial.

“La Constitución de 1834, tiene una inclinación marcada para establecer, en vista de la inmediata experiencia del Gobierno de Gamarra, nuevas restricciones a los poderes del Presidente de la República. Se privó al Gobierno de la intervención que le daba la carta anterior en la formación de las leyes en los casos de discordia entre la Cámara de Diputados y el Senado. Para observar las leyes, el Ejecutivo debía oír previamente al Consejo de Estado. Bastaba, tratándose de leyes vetadas, la insistencia por una mayoría usual en ambas Cámaras, suprimiéndose el requisito de una mayoría de dos tercios en la Cámara de origen que exigía la anterior Constitución. El derecho del Presidente de convocar a Congreso Extraordinario quedó modificado, subordinado su ejercicio al acuerdo de Consejo de Estado. Se le privó de participación en los nombramientos de Vocales de la Corte Suprema y de las Superiores y en los de los Jueces de Primera Instancia”. (PAREJA PAZ SOLDÁN; 1980; p. 80.)

Constitución de 1837

“La Cámara de Senadores se compondrá de quince miembros cinco por cada una de las Repúblicas Confederadas artículo 9. Los Senadores serán nombrados por el Jefe Supremo de la Confederación de entre los propuestos por los colegios electorales de cada departamento artículo 10”.

“Por su parte la Cámara de representantes se componía de veintiún individuos siete por cada una de las Repúblicas Confederadas y elegidos todos por el Congreso General de la Confederación de entre los electos por los colegios electorales de cada una de las Repúblicas Confederadas para su respectiva Cámara”.

El Senado que se instauraría durante la confederación peruana boliviana fue de carácter protocolar y subordinado al protectorado de dicha confederación es decir del general Santa Cruz de Bolivia.

Constitución de 1839

“Un Congreso con dos cámaras una de Senadores y una de diputados artículo 15”.

Después del frustrado intento de lograr un estado confederado con la República de Bolivia, se promulga la Constitución de 1839, que instaura un Senado homogéneo y equilibrado pero subordinado al Órgano Ejecutivo, un Senado meramente de tipo administrativo.

“En cuanto al Poder Legislativo, sancionaba el régimen bicameral y la dualidad de las Cámaras. Redujo, las atribuciones del Parlamento y amplió las atribuciones del Presidente de la República, dándose una marcada tendencia presidencialista y fuertemente centralista. Los requisitos para ser miembro del Legislativo eran muy diversos en cuanto a edad y renovación de sus miembros. Para ser Senador se necesitaba 40 años, mientras que para ser Diputado 30 años. Los Senadores se renovaban por mitades cada cuatro años y los Diputados por tercios cada dos años; duraba el mandato de los primeros 8 años y de los segundos 6 años, además que tenían inmunidad. “(PAREJA PAZ SOLDÁN; 1980; p. 80.).

Constitución de 1856

“El Poder Legislativo estaba compuesto por Cámara de Senadores y una de diputados artículo.- 43.”

“Constitución de 1856 artículo 94.- Los Ministros presentarán a todo Congreso al tiempo de instalarse una memoria sobre el estado de sus respectivos ramos y en cualquier tiempo los proyectos de Ley que crean convenientes y los informes que se les pidan”.

Con la Constitución en mención se instaura nuevamente el bicameralismo con un Senado hegemónico, así mismo se convierte en el primer Parlamento en tener la función de consejo administrativo y la función de dirección política hacia el Órgano Ejecutivo, concretándose nuevamente un despotismo parlamentario.

Constitución de 1860

“El Congreso será bicameral Cámara de Senadores y de Diputados artículos 44 y 45”.

“Constitución de 1860 artículo 107 Son atribuciones de la Comisión Permanente a más de las que le señalan otros artículos constitucionales

- 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes dirigiendo al Poder Ejecutivo dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquiera infracción que hubiese cometido o para que proceda contra las autoridades subalternas si ellas hubiesen sido las infractoras*
- 2. Dar cuenta al Congreso y pedir que la Cámara de Diputados entable la correspondiente acusación contra el Ministro o Ministros responsables en el caso de que hubiesen sido desatendidas las representaciones de que se encarga la atribución anterior.*

3. *Declarar si hay o no lugar a formación de causa y poner a disposición del Juez competente a los Senadores o Diputados en el caso de que habla el artículo 55 de esta Constitución.*
4. *Resolver las competencias que se susciten entre as Cortes Superiores y la Suprema y entre esta y el Poder Ejecutivo.*
5. *Autorizar al Ejecutivo para que negocie empréstitos designando la cantidad y para que aumente la fuerza pública hasta un número igualmente determinado en el caso de que se trastorne el orden o sea invadido el territorio nacional Para esta autorización no bastaría la mayoría absoluta de votos sino que será indispensable la de dos tercios.*
6. *Dar al Presidente de la República el permiso mencionado en los artículos 95 y 96 en los mismos casos de la atribución anterior”.*

El bicameralismo que instaura la Constitución de 1860, es la primera en tener una comisión permanente, siendo un bicameralismo imperfecto de carácter equilibrado, cabe recalcar que este parlamentarismo bicameral bajo el amparo de una misma Constitución es el que más tiempo ha regido en el país, salvo durante el breve lapso de la Constitución de 1867, que contemplaba un Parlamento con un Sistema Unicameral.

“La Constitución de 1860, no cae en un agudo conservadurismo: sostiene los ensayos de gobierno parlamentario; permite al Congreso prolongar sus sesiones; establece la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo, Órgano que destina a vigilar al Ejecutivo; mantiene la abolición del fuero eclesiástico; decreta la pena de muerte, pero sólo para los casos excepcionales de homicidio calificado; permite la supresión de las garantías individuales, pero sólo por un tiempo determinado, dentro de ciertos límites y con autorización del Congreso; consagra las

esenciales garantías individuales y nacionales; prohíbe la reelección. Se restablece por Ley orgánica el sufragio indirecto.” (PAREJA PAZ SOLDÁN; 1980; p. 129.).

Constitución de 1867

“Un Congreso de una sola cámara artículo 45”.

Esta Constitución de breve vigencia, instaura un Parlamento unicameral siendo la segunda Constitución en aplicarla después de la Constitución de 1823, se trató de un unicameralismo perfecto y subordinado al Órgano Ejecutivo.

“La Constitución de 1867, repetición de la de 1856, se presta a crítica idéntica.- Resalta su exagerado liberalismo, su falta de adecuación al medio, el exceso en las limitaciones al Ejecutivo: la intervención del Congreso en los ascensos militares.- La disposición relativa a la supresión de las garantías individuales, en caso de peligro de la Patria: indeterminación de la facultad concedida al Congreso en este caso. La subordinación de la obediencia militar a la Constitución y a las leyes: gravedad que entraña esta declaración.

El régimen de la Cámara única. Inconvenientes que presenta. El Consejo de Ministros; la orientación hacia el parlamentarismo. Tendencia progresista que revela esta Constitución al respecto.”(ALZAMORA SILVA; 1944; pp. 96 y 97.).

Constitución de 1920

“El Poder Legislativo tendría mandato de cinco años y su renovación coincidiría con las elecciones presidenciales estará

compuesta por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores Artículo 70”.

“Constitución de 1920 artículo 99 Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información Todo representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio de su cargo.”

El bicameralismo instaurado por la Constitución de 1920, es la primera en prescribir la conformación de comisiones y además prescribe de manera tácita las funciones de consejo administrativo, control político y dirección política.

De esta manera apreciamos como se va perfeccionando la regulación de las funciones en la Constitución, este bicameralismo es equilibrado con un Senado de tipo político y administrativo.

“La organización de los poderes públicos. La Constitución se muestra poco progresista, consagrando las formas clásicas de organización de las Cámaras. Importancia que habría tenido dar a alguna de las Cámaras, en cierta manera, el carácter de un Cuerpo representativo de ciertas instituciones profesionales. La renovación total de las Cámaras, simultánea a la del Presidente, no resuelve ninguno de los defectos políticos nacionales; la renovación parcial tenía la ventaja de permitir la formación de movimientos de oposición al Ejecutivo y de renovar el personal de los Congresos, quitándoles a éstos el carácter de unánimes. La Constitución no establece la representación proporcional.” (ALZAMORA SILVA; 1944; pp. 157 y 158.)

Constitución de 1933

“El Congreso tendría una Cámara de Diputados elegida por sufragio directo para un período de cinco años y de renovación total al expirar el mandato y de un Senado Funcional Artículos 89 y 93 La Ley 9178 diría que la Cámara de Diputados debía ser elegida por seis años.”.

“Constitución de 1933 artículo 119.- Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación Las autoridades administrativas nacionales departamentales o municipales y las judiciales están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten Cualquier Diputado o Senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.”.

Una vez más se instaura un bicameralismo imperfecto, y de carácter equilibrado, pero esta vez se determina que la Cámara de Diputados sea de tipo político y que el Senado sea de tipo administrativo.

Cabe recalcar que durante la vigencia de esta Constitución el militarismo imperaba en los gobiernos de turno, lo que originaba que la Cámara de Senadores estuviera constituida por muchos de ellos.

“Dentro del Órgano Legislativo se ha especializado a la Cámara de Diputados como la cámara política (encomendándole la interpelación y censura ministerial), en tanto que el Senado ha asumido el rol de Cámara Alta (principalmente mediante el nombramiento o ratificación de altos funcionarios y oficiales de las

Fuerzas Armadas y Policiales).” (BERNALES BALLESTEROS y RUBIO CORREA; 1988; p. 42.).

Constitución de 1979

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

Durante el receso funciona la Comisión Permanente.”

“Artículo 180 El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”

“Artículo 185 La Comisión Permanente se compone de cinco Senadores y de diez Diputados elegidos por sus respectivas Cámaras además de los Presidentes de Éstas como miembros natos La preside el Presidente del Senado. En ausencia de este e Presidente de la Cámara de Diputados.

Son atribuciones de la Comisión Permanente las que le señalan la Constitución y el Reglamento del Congreso.”

Con esta Constitución se instaura el último Sistema Bicameral que ha tenido el estado peruano, se trataba de un bicameralismo perfecto que realizaba las labores de manera conjunta con la Cámara de Diputados todas las funciones parlamentarias, de ahí su carácter homogéneo.

Otra característica de este Senado era que un Senado legislativo y administrativo, consideraba como Senadores vitalicios a todos los ex presidentes de gobierno.

“La carta de 1979 el Ejecutivo coopera con el Legislativo en la iniciativa y reglamentación de las leyes, el veto suspensivo presidencial de las mismas y la atribución de convocar a legislaturas extraordinarias. El Legislativo interviene en el Ejecutivo por la interpelación y la censura ministeriales, a cargo exclusivamente de la Cámara de Diputados, y la formación de Comisiones de Investigación.” (PAREJA PAZ SOLDÁN; 1980; p. 249.).

3. BASES TEÓRICO–CIENTÍFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Reseña histórica

Una vez proclama la Independencia del Perú, el 28 de Julio de 1821, por el general rio platense don José de San Martín, se requirió la convocatoria del primer Congreso constituyente, mediante el Decreto N° 146, del 27 de diciembre de 1821, el cual se llevaría a cabo con la presencia de 79 diputados y 38 accesitarios.

El primer presidente del Congreso fue Francisco Javier de Luna Pizarro, quien menciona la siguiente frase: *“El Congreso Constituyente del Perú queda solemnemente constituido e instalado; la soberanía reside en la Nación, y su ejercicio, en el Congreso, que legítimamente la representa”*. Y la primera sede del mismo fue en capilla de San Marcos, ubicado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de la ciudad de Lima, luego esta sede sería exclusiva de la Cámara de Diputados, mientras que la

Cámara de Senadores tendría su sede en el antiguo local del tribunal de la Santa Inquisición.

Desde ese momento el Congreso de la República, ha sido un Órgano vital para el desarrollo de la república peruana, ha elaborado y aprobado once de las doce constituciones que ha tenido el Perú.

Ha sufrido una serie disoluciones por parte del Ejecutivo, el primero ocurrido en el año de 1923, por el presidente Riva Agüero, hasta la última disolución ocurrida un 05 de abril de 1992, por el gobierno de turno.

El Congreso a lo largo de su historia ha sido de tendencia bicameral, ya que tan solo las constituciones de 1823, 1867 y la actual de 1993, consideraban que el Congreso de la república debía ser de carácter unicameral, y la Constitución de 1826, consideraba que el Congreso debería ser tricameral.

Finalmente, el actual Congreso de la república es unicameral, que consta de 130 miembros elegidos por un periodo de cinco años, la sede del Congreso está ubicada en el Palacio Legislativo, en la segunda calle del jirón Ayacucho del centro histórico de la ciudad de Lima.

Poder Legislativo

Comúnmente, se confunde al Poder Legislativo con el Congreso de la República, incluso nuestra Constitución señala que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, es por ello que se debe distinguir al Poder Legislativo del Congreso de la República.

Para poder definir al Poder Legislativo es necesario tener en cuenta la Teoría de la distinción de Funciones, Órganos y Autoridades Estatales,

por cual señalaremos que el Poder Legislativo es un Órgano del Estado, cuyas funciones principales son la de Representar a la Población, Legislar o Emitir Leyes y la de Fiscalizar esto es contar con la función control de los demás Órganos de Estado, y cuyas Autoridades puede recibir los títulos de Legisladores, Parlamentarios, Diputados y Senadores o Congressistas.

Sin embargo en aras de un mejor entendimiento de lo que planteamos, y siguiendo a la doctrina especializada, debemos mencionar que el Poder Legislativo es un término amplio y polisémico por lo que es mejor hacer mención al Parlamento cuando nos referimos a ese organismo independiente del Estado cuyas funciones principales son representar, legislar y fiscalizar.

Parlamento

Ahora bien el Parlamento, es un término más concreto, específico y pertinente que el término Congreso, además nos facilitara el estudio del tema, ya que la doctrina en su mayoría usa más el termino Parlamento *“El Parlamento alude a un Órgano constitucional dotado de poder político y que bajo las características de unidad representativa, autónoma, colegiada, plural, deliberante, permanente y plurifuncional deviene en el canal por antonomasia para la toma de las grandes decisiones legisferantes y la adopción de decisiones político-jurídicas emanadas de la nación estadualmente organizada y por delegación democráticamente gobernada”* (GARCÍA TOMA: 2006: p. 130).

La definición de Parlamento también tiene una connotación política la cual es igual de importante que su definición jurídica *“Se llama Parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas, o “cámaras”, compuestas cada una de un numero bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispones de poderes de decisión*

más o menos importantes. Es necesario distinguir de esta manera el Parlamento de los comités o comisiones, instituciones formadas por un pequeño número de miembros, y de las asambleas consultivas, que carecen de poderes de decisión” (DUVERGER; 1970: p. 206).

Como vemos el Parlamento es un Órgano de carácter jurídico político, esta característica lo ubica dentro del Derecho Constitucional, rama del derecho que delimita sus funciones, asimismo dichas funciones son ejercidas por los *Parlamentarios*, quienes están organizados bajo sus propias reglas, es decir cuentan con un Reglamento propio.

Características

Al haber ya definido al Parlamento es necesario mencionar sus características:

CONSTITUCIONAL; ya que el Parlamento da vida al principio constitucional de soberanía popular y al principio constitucional de pluralismo político además de ser un Órgano contemplado por la Constitución, la cual la normatiza y le reserva funciones.

REPRESENTATIVO; porque el Parlamento representa a la Nación, los parlamentarios son elegidos por voto popular en elecciones celebradas periódicamente.

AUTÓNOMO; por ser un Órgano con ejercicio propio de sus funciones y por regirse mediante su propio reglamento el cual es elaborado y aprobado por el propio Parlamento.

INDEPENDIENTE; ya que no está bajo el control de otro Órgano del Estado, más aún cuando el Parlamento es el Órgano encargado realizar dicho control.

PLURIFUNCIONAL; porque el Órgano Parlamentario realiza varias funciones que van desde la función representación hasta la realización de la función constituyente.

PLURAL; ya que el Órgano Parlamentario acapara o alberga a diferentes autoridades que devienen de distintos partidos políticos y sectores de la sociedad.

DELIBERANTE; ya que es un Órgano plural también es un Órgano de debate y de determinación, para lo cual los parlamentarios tienen voz y voto sobre los temas que le competen al Parlamento.

PERMANENTE; porque, si bien es cierto el Parlamento tiene recesos, es cuando la Comisión Permanente funciona y continúa las labores del Parlamento logrando así la ininterrupción de sus funciones *“El Parlamento es un Órgano permanente, en razón a que, ya sea a través del Pleno en sí mismo o de alguna de sus comisiones, su actividad no se interrumpe ni se detiene; ello en aras de darle continuidad al control del poder político y al procesamiento político-jurídico de las demandas ciudadanas.”* (GARCÍA TOMA; 2006: p. 132).

En la característica de autonomía, el politólogo francés Maurice Duverger considera que son tres los fundamentos de dicha autonomía, estos son la:

- a) *Independencia de los miembros del Parlamento, estos es el reclutamiento de los mismos es decir la manera como son elegidos por voto popular y su estatuto personal esto es la inmunidad parlamentaria con la que gozan.*
- b) *La Independencia en el funcionamiento del Parlamento, considerando las sesiones parlamentarias, los Órganos interiores del Parlamento, los debates y votos y los alcances de la decisión*

parlamentaria respecto a los demás Órganos del Estado.

- c) *La Importancia de los Poderes del Parlamento, es decir el poder de delimitación que tiene el Parlamento respecto al Gobierno es decir el Órgano Ejecutivo; el poder de control, por contar con comisiones encargadas de investigar la del Gobierno y finalmente considera un último poder el cual es el poder de reivindicación y de oposición “El Parlamento asegura la expresión pública de las grandes olas de reivindicaciones. Los parlamentarios son una oficina de reclamación para los ciudadanos, los grupos de interés y la oposición. En este aspecto su importancia es considerable” (DUVERGER; 1970; p. 207).*

Periodos parlamentarios

El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.

El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.

Organización del Parlamento

El Pleno

Es la instancia superior del Parlamento peruano, consta de la presencia de todos los congresistas, para deliberar en los asuntos que le competen al mismo, es por ello que es en el pleno donde se debaten todos los proyectos de Ley.

“El Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y de procedimiento que establecen la Constitución y el presente Reglamento. Allí se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta, donde se detalla los proyectos de Ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El pleno del Congreso votará la inclusión de estos proyectos en la agenda legislativa, en la que se incluye solo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de Ley tiene prioridad, tanto en comisiones como en el pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución Política del Estado, que no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.” (Congreso de la República; Pleno; disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/pleno.htm>; 20 de Abril de 2013).

El pleno suele tener sus debates en el hemiciclo del Palacio Legislativo, donde cada congresista o parlamentario tiene un dispositivo que le permite votar a favor en contra o abstenerse del tema en debate.

Mesa Directiva

La mesa directiva es vital para el correcto funcionamiento del Parlamento, puesto que además de las labores administrativas y gestión del Parlamento, también se encarga de agenda parlamentaria y de arbitrar los debates en el pleno.

“La Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Está compuesta por el Presidente y tres Vicepresidentes.

La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los

lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso.” (Congreso de la República; Mesa Directiva; disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/mesa_directiva.htm; 20 de Abril de 2013).

La mesa directiva conformada por el Presidente y Vicepresidentes del Congreso, y es elegida por los propios parlamentarios, su gestión dura tan solo un año.

El Consejo Directivo

La conformación de la mesa directiva y de un representante de cada grupo parlamentario con la denominación de directivo portavoz, es el Consejo Directivo, este Órgano complementa el cumplimiento de las labores administrativas del Parlamento.

“El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios, que se denominan Directivos-Portavoces, elegidos por su respectivo grupo. A cada Directivo-Portavoz titular corresponderá un suplente elegido por cada grupo parlamentario. En la conformación del Consejo Directivo se procurará guardar similar proporcionalidad a la que exista entre los grupos parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso.*
- b) Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente.*
- c) Recibir informes periódicos de la Mesa Directiva, Oficialía Mayor y de la Oficina de Auditoría Interna, sobre el desarrollo de los procesos parlamentarios, la administración y el estado de la economía del Congreso, según corresponda.*

- d) *Recibir informes sobre las políticas de administración de personal y recursos económicos y los reglamentos administrativos necesarios, así como la ejecución de licitaciones públicas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios.*
- e) *Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno, definiendo los proyectos que se tratarán en el orden del día de la sesión, poniéndolas en conocimiento de los congresistas veinticuatro horas antes del inicio de la sesión.*
- f) *Fijar el tiempo de debate de los asuntos contenidos en la agenda de la sesión del Pleno. Si la sesión no agota la agenda, el Consejo Directivo elabora una nueva agenda.*
- g) *Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.*
- h) *Acordar el otorgamiento de distinciones especiales.*
- i) *Acordar las autorizaciones de licencia particular por enfermedad o viaje que soliciten los congresistas, cuidando que en todo momento el número de congresistas licenciados no exceda del 10% y, solo en casos especiales y extraordinarios debidamente justificados, no exceda del 20% del número legal de miembros del Congreso. Esta regla no comprende las hipótesis a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92º de la Constitución Política.*
- j) *Acordar las autorizaciones de licencia para desempeñar las funciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92º de la Constitución Política.*
- k) *Acordar el nombramiento del Oficial Mayor, a propuesta del Presidente, dando cuenta al Pleno.*
- l) *Las demás contenidas en otros artículos del presente Reglamento y aquellas que le encargue el pleno del Congreso.” (Congreso de la República; Consejo Directivo; disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/consejo_directivo.htm; 20 de Abril de 2013).*

Junta de Portavoces

Cada grupo parlamentario designa a un portavoz para la conformación de la Junta de Portavoces, y así como en el caso del Consejo Directivo también están los miembros de la mesa directiva, a este Órgano se le reserva funciones administrativas pero de índole de debate y designación de miembros para las comisiones.

“La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada grupo parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:

- 1. La elaboración del cuadro de comisiones para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el pleno del Congreso.*
- 2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.*
- 3. La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate; todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.*
- 4. Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento.”*
(Congreso de la República; Junta de Portavoces; disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/junta_de_portavoces.htm; 20 de Abril de 2013).

Es importante resaltar que la Junta de Portavoces tiene la facultad de exonerar el segundo debate de un proyecto de Ley, potestad delicada ya que son los debates fundamentales para la aprobación de la Ley.

Presidente del Congreso

La autoridad administrativa y protocolar del Parlamento es el Presidente del Congreso, ya que representa al mismo y realiza una serie funciones propias del mismo y que el reglamento estipula. Las mismas son las siguientes:

- a) *“Representar al Congreso, y recibir los honores que correspondan a su investidura.*
- b) *Presidir las sesiones del pleno del Congreso, de la Comisión Permanente, y de la Mesa Directiva, concediendo el uso de la palabra, haciendo guardar el orden y dirigiendo el curso de los debates y las votaciones, conforme a las normas procesales constitucionales, legales y reglamentarias.*
- c) *Cumplir el ordenamiento jurídico de la nación y este Reglamento, así como proteger los derechos y atribuciones de los congresistas y los diversos grupos parlamentarios, facilitar los consensos y acuerdos, respetar y hacer respetar la organización y funcionamiento del Congreso, como una entidad dialogante y esencialmente deliberante, que encarna el pluralismo político de la nación.*
[Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)
- d) *Firmar, con uno de los vicepresidentes, las autógrafas de las leyes, para ser enviadas al Presidente de la República para su promulgación, así como ejercer la facultad de promulgar las leyes a que se refiere el primer párrafo in fine del artículo 108° de la Constitución Política. También firman el Reglamento del Congreso, las autógrafas de las resoluciones legislativas, los acuerdos del Congreso y las normas reglamentarias para su publicación, como las resoluciones administrativas que le correspondan en su calidad de titular del pliego presupuestal y los documentos oficiales a que haya lugar.*

- e) *Someter a consideración del pleno del Congreso los proyectos de Presupuesto y Cuenta General del Congreso, e informar al Consejo Directivo sobre los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y servicios por cuenta de los recursos presupuestales asignados al Congreso.*
- f) *Someter a consideración del Consejo Directivo la agenda de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, el cuadro de conformación de las comisiones y de la Comisión Permanente y cualquier plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y la productividad del Congreso.*
- g) *Exigir u ordenar a los Órganos del gobierno y de la administración en general para que respondan los pedidos de información remitidos por los congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96° de la Constitución Política. De no recibirse respuesta, a los quince días de remitido el pedido, dispone que uno de los vicepresidentes lo reitere, en la forma prevista en el artículo 87° del presente Reglamento.*
1. *Disponer la expedición del pasaporte que corresponda a los señores congresistas a que se refiere la Ley N° 23274, modificada por el Decreto Legislativo N° 832, e igualmente a quienes han presidido el Congreso y no tengan impedimento alguno.*
 2. *(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)*
 3. *(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006)*
- h) *Supervisar el funcionamiento de los Órganos parlamentarios y del servicio parlamentario, así como disponer lo necesario para la correcta administración de los recursos físicos y humanos al servicio del Congreso.*
- i) *Publicar en el diario oficial “El Peruano”, y otros de mayor circulación, la relación de congresistas que llegan tarde o no asisten a las*

sesiones o no permanecen en ellas, salvo se encuentren en sesión de comisión.

- j) Las demás que le encargue el pleno del Congreso o que se encuentren señaladas en otros artículos de este Reglamento.”*
(Congreso de la República; Presidencia; disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/presidencias.htm>; 20 de Abril de 2013).

Es importante señalar que el Presidente del Congreso es el tercer suplente a ocupar la Presidencia de la República, en caso de impedimento temporal o permanente del mismo, sin embargo debe llamar a elecciones inmediatamente, según el artículo 115º de la Constitución.

Comisiones ordinarias

El Parlamento dentro de su organización cuenta con una serie de comisiones especializadas en temas y ámbitos que diversifican y tratan de facilitar la labor del Parlamento. En la actualidad hay veintidós comisiones ordinarias.

“Encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El presidente del Congreso, en coordinación con los grupos parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de comisiones ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes comisiones ordinarias:

- *Agraria.*
- *Comercio Exterior y Turismo*
- *Constitución y Reglamento.*

- *(Numeral modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2003-CR, publicada el 15 de noviembre de 2003)*
- *Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.*
- *Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.*
- *Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.*
- *Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.*
- *Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte.*
- *Energía y Minas.*
- *Fiscalización y Contraloría.*
- *Inteligencia.*
- *Justicia y Derechos Humanos.*
- *Mujer y Desarrollo Social.*
- *Presupuesto y Cuenta General de la República.*
- *Producción y Micro y Pequeña Empresa*
- *Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.*
- *Relaciones Exteriores.*
- *Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad.*
- *Seguridad Social.*
- *Trabajo.*
- *Transportes y Comunicaciones.*
- *Vivienda y Construcción.*

Las demás comisiones ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país.” (Congreso de la República; Comisión Ordinaria; Disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/comision_ordinaria.htm; 20 de abril de 2013.).

Comisión Permanente

Este Órgano es propio del Parlamento peruano, ya que fue creado con el propósito de cubrir las labores del Parlamento durante los intervalos de cada periodo ordinario.

“La Comisión Permanente del Congreso se instala a más tardar dentro de los quince días útiles posteriores a la instalación del primer período ordinario de sesiones. Ejerce sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso.

La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario. El Presidente somete a consideración del pleno del Congreso la nómina de los congresistas propuestos para conformar la Comisión Permanente, a más tardar dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del primer período anual de sesiones. La elección se realiza dentro de los cinco días hábiles posteriores. Los vicepresidentes de la Comisión Permanente son los vicepresidentes del Congreso.” (Congreso de la República; Comisión Permanente; Disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/comision_permanente.htm; 20 de abril de 2013.).

Grupos parlamentarios

Los Parlamentarios deben formar grupos para poder realizar de manera conjunta una serie de potestades, como es el la facultad de presentar proyectos de Ley, así mismo puedan escoger sus portavoces y representantes para la Consejo directivo y junta de portavoces.

“Los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo con las siguientes reglas:

- 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.*
- 2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial solo para los efectos de presentación de proyectos de Ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir grupo parlamentario.*
- 3. En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido.*
- 4. Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.*

Los grupos parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

Cada grupo parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los Órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo con lo que señala el artículo 76° del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el grupo parlamentario.” (Congreso de la República; Grupos Parlamentarios; Disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/grupo_parlamentario.htm; 20 de abril 2013).

Las ligas parlamentarias

Para lograr una continuidad de los grupos parlamentarios durante las renovaciones del Congreso, se forman las ligas parlamentarias.

“Las ligas parlamentarias funcionan en relación a los congresistas que las integran, reactivándose durante los períodos legislativos subsiguientes. Quiere decir, entonces, que cada una de las ligas parlamentarias se reactivará de acuerdo con la solicitud de sus nuevos miembros.

La relación de integrantes que aparece en cada una de las ligas parlamentarias variará en cuanto cesen sus funciones o cuando las inicien los nuevos congresistas.

La Oficina de Asuntos Interparlamentarios pondrá en conocimiento de cada congresista la existencia de las ligas y los invitará a formar parte de las que sean de su preferencia.” (Congreso de la República; Ligas Parlamentarias; Disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/ligas/parlamentarias.htm>; 20 de abril 2013).

Oficialía Mayor

Para una mejor gestión en la administración y funcionamiento de las labores rutinarias del Parlamento, está la presencia de la Oficialía Mayor, que está a cargo del Oficial Mayor, quien asiste a la Mesa Directiva, al Consejo Directivo, Junta de portavoces y a las comisiones.

“La Oficialía Mayor es el máximo Órgano del servicio parlamentario del Congreso. Está a cargo de un funcionario denominado Oficial Mayor del Congreso, quien responde ante el Presidente por la marcha y los resultados de las dependencias y el personal del servicio parlamentario.

Le corresponde, con este fin, la dirección, supervisión y control, directos o por delegación, de todas las actividades del servicio parlamentario dedicadas a preparar, asistir, apoyar y facilitar las tareas orgánicas y funcionales de los congresistas. (Congreso de la República; Ligas Parlamentarios; Disponible en: http://www.Congreso.gob.pe/ligas_parlamentaria/oficialia.htm; 20 de abril de 2013.).

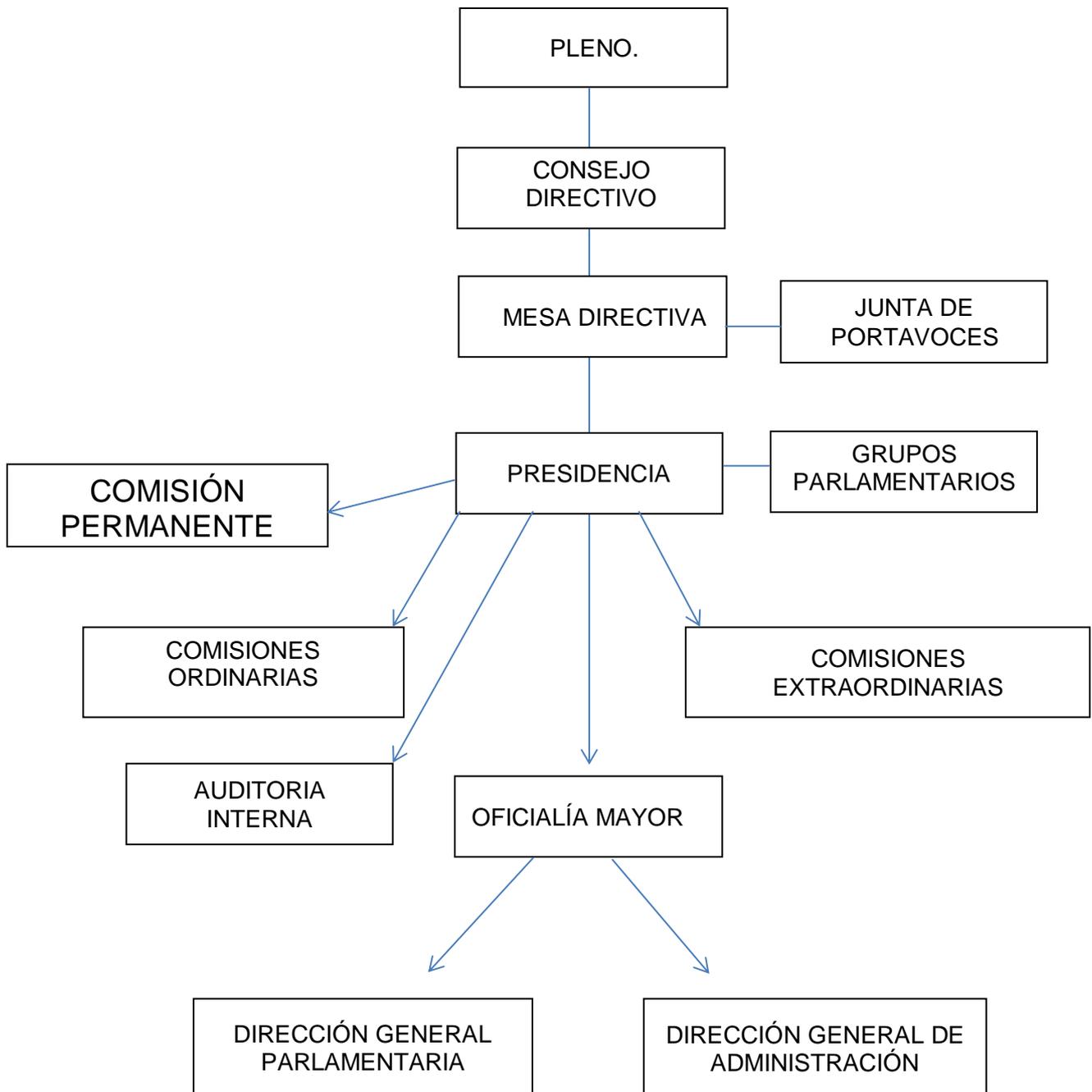
Oficina de Auditoría Interna del Congreso

El control interno de la administración presupuestaria y contable interna del Parlamento, está a cargo de esta oficina auditora que reporta a la Mesa directiva y al Consejo directivo.

“La Oficina de Auditoría Interna del Congreso es el Órgano especializado que, aplicando técnicas y normas de auditoría, realiza el control sobre la contabilidad del Congreso, la aplicación de los recursos presupuestales y la gestión de las dependencias que conforman el servicio parlamentario. Está a cargo de un auditor general del Congreso, nombrado por acuerdo de la Mesa Directiva, a propuesta del Presidente.

El auditor general del Congreso puede recabar información de cualquier dependencia del servicio parlamentario. En forma periódica y cuando se le solicite informa a la Mesa Directiva y al Consejo Directivo sobre el desarrollo de sus funciones y, en forma obligatoria, al término de cada ejercicio presupuestal.” (Congreso de la República; Ligas Parlamentarios; Disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/organizacion/auditoria.htm>; 20 de abril de 2013.).

Organigrama



Relación del Órgano Parlamentario con el Órgano Ejecutivo

El Parlamento no trabaja aisladamente de los demás Órganos estatales, tiene necesariamente una relación de control recíproco con el Órgano Ejecutivo, las cuales están prescritas en la Constitución.

“La Constitución busca crear un Ejecutivo fuerte que no corra el riesgo de entraparse. Así mismo, un Congreso que carezca de la posibilidad de generar crisis políticas, aun teniendo una composición partidaria adversa al Ejecutivo. Además, se ha elevado sustancialmente el poder presidencial y eso ha hecho mucho más difícil su control.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 96).

La relación entre el Órgano Parlamentario y el Órgano Ejecutivo, debe ser dinámico y pertinente, no es la intención de la Constitución que este control recíproco sea una permanente lucha por imponer criterios y decisiones, sino de equilibrar las potestades del Estado y armonizar las políticas de Estado.

Teoría de la polivalencia funcional

La forma de cómo debe realizar el Parlamento el control del Órgano Ejecutivo, debe ser de forma general y de manera procedimental, es por ello que la Teoría de la polivalencia funcional es la más adecuada para aplicar o tener en cuenta al momento de realizar el control político.

“Los aportes de esta teoría al control parlamentario son relevantes, por cuanto hacen del concepto control, un concepto aplicable en forma general, más universal, sobre la base de elementos que se presentan y tienen manifestación en la realidad, a diferencia de las dos tesis anteriores que se limitan a elucubraciones demasiado teóricas antes que realistas.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 96).

Las dos teóricas a la que se hace referencia son la teoría estricta que exige siempre una sanción y la teoría amplia que no exige un procedimiento y tampoco una sanción, la teoría de la polivalencia es más pertinente ya que combina ambas teorías.

Interpelación ministerial

Debido a que el Presidente de la República no tiene responsabilidad política dentro del Órgano Ejecutivo, son los ministros de estado quien sufren el control por parte del Parlamento, una de las maneras en que concretiza este control, es mediante la interpelación ministerial.

Esta facultad, se basa en el hecho de convocar a cualquier ministro del gabinete Ejecutivo, para que comparezca en el pleno del Parlamento, responda de manera ordenada y regulada las cuestiones que le planteen, por parte de los grupos parlamentarios, y este responda de manera fundamentada las mismas.

“La interpelación ministerial en el Perú funciona como en casi todos los casos estudiados por el Derecho comparado. Pues tiene como finalidad principal el determinar la responsabilidad política del gabinete ante una situación determinada. A toda interpelación debiera seguir, en principio, una moción de censura.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 97).

Esta manera de control hacia el Órgano Ejecutivo por parte del Parlamento, logra aclarar inquietudes del Parlamento y al mismo tiempo logra fortalecer o responsabilizar a los ministros de gobierno.

La cuestión de confianza

El Parlamento en su función de dirección política, tiene la facultad de recibir, escuchar, cuestionar y aprobar al gabinete o consejo de ministros

que designe el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado y de Gobierno, y alinea la política del país.

“La cuestión de confianza es el mecanismo que usa el ministro en forma individual o el consejo de ministros en pleno para adjudicarse la aprobación del Parlamento respecto a una política o iniciativa ministerial determinada.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 97).

Una vez que el Consejo de Ministros con el Primer Ministro o Premier a la cabeza es designado, este debe concurrir al Pleno del Parlamento en un plazo no mayor a treinta días, para que este exponga a través del Premier las políticas del Órgano Ejecutivo, después de ello los miembros del pleno expresan sus opiniones y preguntas, para luego ser atendidas por el Consejo de Ministros, después de ello se debe proceder al voto de confianza.

“En otras palabras, cada primer ministro nombrado por el jefe de Estado debe someterse a la ratificación del Congreso. Y, de la misma forma, somete a todo el gabinete a la posibilidad de ser obligado a dimitir al comenzar sus funciones.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 97).

Ahora bien, la cuestión de confianza ayuda a legitimar al Consejo de Ministro, logra que este sea reconocido por los representantes de la nación, permitiendo que las políticas o decisiones del gobierno se apliquen sin dificultades, pero existe la posibilidad de que estas políticas sean aplicadas sin un adecuado control.

“En otras palabras, parlamentariza el régimen. Pero, como luego se verá, la sola existencia de dicho mecanismo no necesariamente reduce los poderes presidenciales, sino que muchas veces genera el efecto exactamente opuesto.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 97).

Otra posibilidad que puede ocurrir es que no se otorgue el voto de confianza al Consejo de Ministros, ello conllevará a que el Presidente designe otro consejo de ministros presidido por otro personaje distinto al primero. Ello conlleva a que el Parlamento quede en la disyuntiva de recibir un nuevo Consejo de Ministro, muy probablemente parecido al anterior, y que el Parlamento lo apruebe o si no, este sea disuelto por el Presidente de República, es en ese momento donde el control del Órgano Parlamentario hacia el Órgano Ejecutivo se termina y se logra evitar el despotismo parlamentario.

“Entonces, la falta de confianza es, en realidad, una sanción para el ministro y un peligro para el Congreso, antes que una limitación para el presidente de la república. Y es que, frente a un gabinete derribado al empezar sus funciones, lo más probable es que el jefe de Estado forme otro similar sin acceder fácilmente a los requerimientos de la cámara, con el agravante de que, como se verá más adelante, una negativa de confianza adicional deja expedito el camino para la disolución parlamentaria.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 97).

La censura ministerial

Uno de los mecanismos más drásticos de control hacia Órgano Ejecutivo por parte del Órgano Parlamentario, es la censura ministerial, ya que se sanciona a un Ministro en particular o todo el Consejo, sanción que significa su expulsión del gabinete o Consejo de Ministros, o la disolución del mismo. Obviamente deben existir indicios o pruebas para la aplicación del mismo, es también necesaria la aplicación de la Interpelación Ministerial para luego pasar a la Censura.

“Mediante la censura se hace efectiva la responsabilidad ministerial, pero no por un pedido de los ministros sino por una iniciativa parlamentaria. La censura es, pues, el mecanismo más directo de

control político, siendo esa precisamente la razón de sus regulaciones y limitaciones.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 98).

Este mecanismo requiere que un tercio del Parlamento presente el requerimiento de la censura, para que la propuesta sea llevada al Pleno, y sea necesario que la más de la mitad del Parlamento decida si se aplica la censura o no. Cabe recalcar que no existe ninguna apelación a esta decisión y exige al Presidente de la República nombrar otro gabinete u otro ministro censurado.

“Estas variaciones, como es fácil comprender, no modifican la situación de superioridad del Ejecutivo. Definitivamente, el presidente conserva su liderazgo respecto al Congreso, en mérito de las razones que con anterioridad venimos comentando. El presidente es jefe de Estado y de Gobierno a la vez, y, dada su situación de irresponsabilidad política, ningún mecanismo directo de control parlamentario le puede afectar.” (LANDA ARROYO; 2008; p. 98).

Régimen de excepción

Mediante el régimen de excepción se aplican las medidas de Estado de Emergencia (excepción que suspenden los derechos de libertad, seguridad personal, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión o de tránsito por perturbación de la paz o del orden interno, o catástrofe), y Estado de Sitio (en caso de guerra exterior, guerra civil o peligro inminente).

En ambos casos tanto el Parlamento como la Comisión Permanente si está en función, deben ser puestas a conocimiento por parte del Presidente de la República.

Relación del Órgano Parlamentario con el Órgano Judicial

Aplicación de la Ley

Una vez que el Parlamento expide una Ley que luego de ser ratificada por el Órgano Ejecutivo, y que finalmente es promulgada, para que al día siguiente sea publicada en el diario oficial que “El Peruano”.

Ese mismo día, todos los Órganos judiciales es decir los magistrados o jueces están obligados a aplicarla e interpretarla, bajo este criterio el Órgano Judicial, puede realizar Plenarios y puede requerir al Pleno una aclaratoria de la norma.

Control difuso de la Constitución

Los magistrados del Órgano Judicial, aplican el control difuso de la aplicación de la Constitución, como lo realiza el Órgano Parlamentario en su función garante de la Constitución.

Designación de los miembros del Tribunal Constitucional

El Parlamento en aplicación de la función electoral, escoge y nombra a todos los miembros del Tribunal Constitucional, institución constitucional autónoma que agota la jurisdicción interna, y expide los precedentes vinculantes obligatorios para todos los Órganos judiciales.

Aprobación del presupuesto

Probablemente la relación más directa con el Órgano Judicial, es la aprobación de su presupuesto anual, previa sustentación ante el Pleno.

4. MARCO NORMATIVO

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a Ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

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

Interpretación

El artículo noventa comienza afirmando que el “Poder Legislativo” reside en el Congreso de la República, el cual consta de Cámara única, es decir no contempla la *“teoría de la distinción de funciones, Órganos y autoridades estatales”* puesto que la facultad Legislativa no es exclusiva del Congreso *“el poder legislativo reside principalmente en el Congreso pero no únicamente en él. También el Poder Ejecutivo dicta normas con rango de Ley mediante los decretos de urgencia más importantes en cantidad y calidad de lo que pudiera anunciar el inciso 19 del artículo 118 Por lo tanto el Poder Legislativo reside principalmente en el Congreso pero no únicamente en él. Inclusive existen ciertos Órganos que también dictan normas de rango legislativo que son impugnadas por la Acción de Inconstitucionalidad aun cuando no sean exactamente leyes en el sentido de rango de Ley las ordenanzas municipales y las normas regionales de carácter general”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 112).

En el segundo párrafo del artículo en mención, se señala el número de congresistas que en un primer momento fue ciento veinte y luego fue modificado mediante la Ley N° 29402 a ciento treinta, es decir no existe un criterio proporcional al número de población existente, ya que la demografía va incrementando cada cierto tiempo, luego se prevé la prohibición de que los candidatos a la presidencia no puedan postular al Congreso, prohibición que no era contemplada en la Constitución de 1979, los que sí pueden postular son los candidatos a la vicepresidencia.

Finalmente el artículo culmina estableciendo los requisitos para ser congresista estos son;

- a) Ser peruano de nacimiento; es decir no solo basta tener la nacionalidad sino también haber nacido dentro del territorio peruano (IUS SOLIS) o haber sido inscrito en el consulado o embajada del Perú en caso de haber nacido en el extranjero y tener ascendencia peruana (IUS SANGUINIS), *“Asimismo extiende dicha condición a los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad”* (GARCÍA TOMA; 2006; p. 81).
- b) Haber cumplido veinticinco años de edad, la misma edad que la Constitución de 1979 exigía a los candidatos a la Cámara de Diputados, treintaicinco era para los candidatos a Senador.
- c) Gozar del derecho de sufragio; este requisito va de la mano del artículo 33 de la misma Constitución.

Artículo 33.- Suspensión del ejercicio de la ciudadanía el ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por resolución judicial de interdicción.
2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

A manera de conclusión, el artículo noventa de la Constitución aglutina temas que debieron tener sus propios artículos y no define al Órgano Parlamentario.

Artículo 91.- Impedimento para ser elegido congresista

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

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y
5. Los demás casos que la Constitución prevé.

Interpretación

El artículo 91 trata sobre la inelegibilidad que tienen algunas autoridades, (prescritamente señaladas), para postular al Congreso ya que estarían en una suerte de ventaja respecto de los demás candidatos, ya que estos cargos están revestidos de facultades y atribuciones importantes, además las labores de dichos cargos no pueden ser descuidadas, " *La referida restricción se basa en la necesidad de evitar que los funcionarios públicos con gran poder de decisión, pudieren utilizar las potestades que nuestro ordenamiento jurídico les asigna o los recursos del presupuesto nacional o los bienes del Estado, en provecho de su propia postulación* " (GARCÍA TOMA; 2006; p. 82).

Finalmente el inciso quinto del artículo en mención, es un dispositivo de “lista abierta” para demás autoridades no contempladas en la norma, como por ejemplo las autoridades locales y regionales, la autoridad nacional de la ONPE, etc.

Artículo 92.- Función y mandato del congresista. Incompatibilidades

La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Interpretación

El artículo noventa y dos hace referencia a la incompatibilidad de funciones y prohibiciones de actividades, a razón de que la función

parlamentaria tiene un carácter de exclusividad elemental, es por ello que la referida norma empieza señalando que función es a tiempo completo, sin embargo creemos que los parlamentarios si deberían contar con sus propios horarios *“Se debería precisar las horas de funcionamiento del Congreso, tal como lo hacen el resto de la entidades estatales. Ello permitiría establecer, fehacientemente, el tiempo en que el parlamentario pueda dedicarse a otro tipo de tareas”* (GARCÍA TOMA; 2006; p. 84).

La prohibición de desempeñar otro cargo o ejercer otra profesión u oficio, es básica y necesaria para la exclusividad de la función parlamentaria, *“más razonable a nuestro juicio es considerar que el congresista esta preferentemente dedicado a esta labor de manera que si tiene que elegir entre un compromiso laboral de otra naturaleza y el trabajo del Congreso debe optar por este último Se entiende que mientras la otra labor o el ejercicio profesional no sean incompatibles con dicho trabajo puede llevarlos a cabo.”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 113).

Otro punto de la norma, es la excepción a la prohibición antes mencionada, que es la de ocupar el cargo público de Ministro de Estado, es decir no puede ser Alcalde, Regidor, Presidente Regional, etc., y ser parlamentario a la vez, hecho que si ocurría con la Constitución de 1979, por lo que la actual Constitución hizo la salvedad que el único cargo compatible con la de parlamentario es la de ser autoridad de un Ministerio *“La excepción de autorizar al congresista a ser Ministro de Estado se funda en la realidad siempre los presidentes han llamado parlamentarios para cumplir esa función y no podría ser de otra manera pues muchos de los políticos más destacados forman parte del Congreso”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 113).

Lo que debe quedar claro es que los derechos de los parlamentarios aún prevalecen mientras ocupan el cargo de Ministro,” *A mayor abundamiento, en este caso coexisten de manera legal las dos*

responsabilidades: la parlamentaria y la ministerial. El parlamentario designado Ministro retiene sus atribuciones en el Congreso; por tanto, pueden concurrir a las sesiones, participar en los debates, votar, etc.” (GARCÍA TOMA; 2006; p. 83).

La otra excepción es la de poder integrar comisiones extraordinarias de carácter internacional, esta excepción tiene un sentido diplomático “*Se entiende por comisión extraordinaria de carácter internacional a aquella que está referida a encargos específicos del Órgano Ejecutivo, para estudiar y presentar alternativas de solución a un problema de significativa importancia para nuestra política exterior y las relaciones internacionales*” (GARCÍA TOMA; 2006; pp. 83).

El caso más reciente de este tipo, es el ocurrido en el llamado conflicto con el Ecuador, “*Este último caso es por ejemplo el de quienes viajaron al exterior durante 1995 para en nombre del país informar a otras sociedades sobre la posición peruana en relación los límites con el Ecuador o también el realizar misiones diplomáticas especiales en nombre del país*” (RUBIO CORREA; 1999; p. 113).

El tercer párrafo de la norma hace referencia a la incompatibilidad de la función congresal con la de ser Gerente, Apoderado, Representante, Mandatario, Abogado, Accionista Mayoritario o Miembro del Directorio de Empresas que tienen contratos de obra, suministro, aprovisionamiento, administren rentas públicas y presten servicios públicos con el Estado, vale decir que esta incompatibilidad está referida a los conflictos de intereses que puedan surgir en el cumplimiento del cargo parlamentario, es por ello que los parlamentarios deben estar libres de cualquier otro interés, que no sea el de cumplir correctamente sus labores parlamentarias.

La norma finaliza señalando que también hay incompatibilidad con cargos similares en empresas durante el mandato congresal obtengan concesiones, y de empresas del sistema crediticio financiero, supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos y Pensiones.

Este Artículo se conjuga con la Ley N° 26534, referida a “la Irrenunciabilidad del Cargo y Funciones Incompatibles con el Mandato de Congresista”.

Pese a todas estas incompatibilidades y prohibiciones, el Parlamento peruano cuenta con casos de congresistas que no se deslindan de funciones e intereses privados, es decir no representan a la Nación sino a sus réditos, vale recordar lo comentado en la realidad problemática de esta tesis.

Artículo 93.- Inmunidad Parlamentaria

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni Órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Interpretación

Este artículo comienza señalando una de las funciones más importante sino la más importante que tiene el Parlamento, que es la de Representar a la Nación, es decir los ciento treinta Congresistas representan de manera conjunta a todas la Regiones de nuestro País, quienes los han escogido de manera descentralizada, para cumplir con las demás funciones parlamentarias.

La no sujeción al mandato imperativo ni a la interpelación, describe la imposibilidad de quitarle independencia de decisión a los parlamentarios, *“El Mandato imperativo consiste en que el sujeto a Él deba defender posiciones y votar en función de las directivas que haya recibido de sus representados Desde que los congresistas representan a la Nación no existe grupo alguno que pueda imponerles sus propios puntos de vista al tomar decisiones Por consiguiente no puede haber voto imperativo sobre ellos;...Tampoco puede haber interpelación de sus representados porque debería ser una interpelación de toda la Nación y eso es imposible de hacer Por esto mismo los congresistas no están sujetos a la revocación de mandato ni a la rendición de cuentas establecidas en los artículos 17 inciso 2 y 31 de la Constitución.”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 114).

Luego el artículo continúa en su segundo párrafo desarrollando el tema de las Inmunidades Parlamentarias, *“ gracias al sistema de inmunidades parlamentarias, que son inmunidades de jurisdicción, están protegidos contra las persecuciones judiciales que el Gobierno pudiera ejercer contra ellos. La primera, llamada irresponsabilidad, pone a los parlamentarios a cubierto de toda persecución por actos realizados en cumplimiento de su mandato: discursos, opiniones, votos, etc. Para los actos realizados fuera del ejercicio de sus funciones, es decir, para infracciones penales de derecho común, los parlamentarios se benefician de la inviolabilidad: su objeto es evitar que el gobierno realice*

persecuciones injustificadas contra sus adversarios, para impedirles tomar parte en los debates.” (DUVERGER; 1970; p. 209.).

Del mismo modo el Tribunal Constitucional ha definido a la Inmunidad Parlamentaria como una Garantía Procesal Penal de carácter político, *“Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso alterar su conformación. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado...”* (Expediente 0006-2003-AI/TC, Fundamento Jurídico 6) (SAR; 2006; p. 314).

La Inmunidad Parlamentaria es necesaria, pese a que tiene muchos detractores que argumentan que es utilizada para la impunidad de actos delictivos, sin embargo la Inmunidad Parlamentaria tiene sus límites que están establecidos en el mismo artículo, cuando señala que es el mismo Congreso o la Comisión Permanente, quien autoriza que los parlamentarios sean procesados y juzgados en un Órgano Judicial, quien si tiene la función de juzgar y condenar; en caso de delito flagrante, el parlamentario será puesto en un plazo mediato de veinticuatro horas, a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente.

Es por ello que es elemental que el Parlamento peruano tenga un criterio correcto de cuando levantar la Inmunidad Parlamentaria y cuando no, *“en el orden material, en tanto que en el procedimiento para el levantamiento de la Inmunidad el Congreso de la República no asume un rol acusatorio, sino, estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la imputación. (Aquí la actividad parlamentaria no tiene como objeto*

acreditar la responsabilidad penal del imputado, sino, tan solo, descartar los móviles políticos que pudieren encontrarse encubiertos en una denuncia de “mera apariencia penal”).” (GARCÍA TOMA; 2006; p. 189).

Hay que mencionar también que dicha Inmunidad, comienza una vez que son elegidos y culmina un mes después de su cese como Parlamentarios, es decir que tampoco se trata de un blindaje perpetuo, es solo una protección temporal y razonable con la que cuentan nuestros representantes.

Cabe mencionar que el Parlamento Nacional, cuenta dentro de su organización con la “Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria”, que se encarga de realizar el estudio de los casos a los cuales se les requiere el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

Finalmente, la inmunidad parlamentaria es de carácter irrenunciable, es decir la protección al Parlamentario es total, porque un parlamentario podría ser amenazado para renunciar a su Inmunidad, es por ello que la única manera legítima de retirarle la Inmunidad sería con la aprobación del Parlamento, razón por la cual los Parlamentarios deben realizar sus labores con la más completa libertad y buena fe.

Artículo 94.- Reglamento del Congreso

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de Ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a Ley.

Interpretación

La afirmación de que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, demuestra el carácter autónomo que goza el mismo, además dicho Reglamento tiene fuerza de Ley, mas no es una Ley ordinaria, *“El Reglamento del Congreso es una Ley peculiar. Sólo tiene la aprobación del Congreso No tiene la promulgación por el Presidente de la República. Por eso se dice en el artículo bajo comentario no que es una Ley sino que tiene fuerza de Ley.”* (CHIRINOS SOTO; 1995; p. 162).

El Tribunal Constitucional, le da a dicho reglamento el rango de Ley, *“Toda diferencia doctrinaria que pudiera existir respecto al lugar que ocupa el Reglamento del Congreso en el sistemas de fuentes del derecho, no tiene rango de Ley. Se trata, pues, de una fuente primaria del Derecho y, como tal, solo se somete a la Constitución...”* (Expediente 0006-2003-AI/TC, Fundamento Jurídico 1) (SAR; 2006; p. 314).

El Reglamento, como es natural busca organizar y regular al Parlamento, delimitando sus derechos y formulando sus deberes, *“en verdad, dicho reglamento se encarga de lo siguiente: Precisar las funciones del Congreso; Definir la estructura organizativa y el funcionamiento del Congreso; Establecer los derechos y deberes de los congresistas; Regular los procedimientos parlamentarios.”* (GARCÍA TOMA; 2006; p. 87).

Luego el artículo prescribe que es el mismo Congreso quien elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; por primera vez la Constitución hace mención a la Comisión Permanente, no la define pero si señala de manera general como son escogidos sus miembros, luego en el artículo 101 se especifica su elección.

Respecto a la elección de sus representantes en las demás comisiones, debemos señalar que el Parlamento peruano cuenta actualmente con treinta comisiones, entre ordinarias y especiales, una subcomisión de acusación constitucional y una comisión ad hoc encargada de investigar al Gobierno anterior, además la elección de los miembros también es contemplada por el Reglamento del Congreso, es por ello que la correcta elección de los mismos es fundamental para el desempeño del Parlamento, y más aún, cuando el Parlamento es unicameral, pero para nosotros la existencia de varias comisiones quita celeridad al Parlamento, es más muchas de ellas recién se instalan meses después de haber entrado en función el Parlamento.

El artículo tampoco define lo que es una comisión, pero debemos entender por comisión lo siguiente: *“Las comisiones parlamentarias según César Romero, son desprendimientos del propio cuerpo legislativo. En virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular de darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento son designadas ya sea de modo permanente o transitorio o para misiones determinadas con el objeto de asesorar al Congreso o a sus respectivas Cámaras mediante tareas especializadas fiscalizar funciones administrativas de la rama parlamentaria o investigar hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.*

Las comisiones parlamentarias se enmarcan dentro de los privilegios propios de este Poder del Estado y encuentran su razón de ser y su justificación en las facultades y prerrogativas fundamentales que la Constitución le confiere al Parlamento en su calidad de máxima asamblea deliberante representativa de la voluntad popular y para el adecuado desempeño de las funciones legislativas fiscalizadoras y de control político que le son inherentes.” (EGUIGUREN P; 1990; p. 249).

En referido a la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; se debe dejar en claro que los grupos parlamentarios no son los partidos políticos que han llegado al Parlamento, son grupos formados por parlamentarios pueden ser de distintos partidos políticos que tienen una afinidad y persiguen fines comunes, el Reglamento regula a dichos grupos, exige un número no menor de seis para la formación de los mismos.

Finalmente la autonomía del Parlamento se consolida con la determinación de que el mismo gobierna su economía; sanciona su presupuesto, y realiza el nombramiento y remoción de sus funcionarios y empleados; el mismo también les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a Ley.

El Tribunal Constitucional señala lo siguiente, *“El artículo 94º de la Constitución dispone que el Congreso de la Republica gobierna su economía y sanciona su presupuesto. Por tanto, además de la preeminencia que tiene el Congreso de la República en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestaria, por cuanto es el Órgano que lo aprueba, la Constitución también le reconoce autonomía presupuestaria. Es decir, de los tres Poderes del Estado, en rigor, el único que goza de autonomía presupuestaria es el Congreso de la Republica, porque incluso el Poder Ejecutivo está sujeto a la decisión del Legislativo.”* (Expediente 0004-2004-CC/TC, Fundamento Jurídico 28), (SAR; 2006; p. 315).

Como podemos apreciar el Tribunal Constitucional, recalca que el Parlamento a diferencia de las Organizaciones del Estado, aprueba su presupuesto, es decir más que un Órgano privilegiado, es un Órgano con la independencia necesaria para realizar sus labores de fiscalización y control a los demás Órganos.

Artículo 95.- Irrenunciabilidad del Mandato Legislativo

El mandato legislativo es irrenunciable.

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

Interpretación

El artículo comienza señalando que el mandato legislativo es irrenunciable, es decir no existe la posibilidad de que un parlamentario renuncie a su cargo, salvo lo dispuesto en el artículo 15º del Reglamento del Parlamento que prescribe que *“El cargo de Congresista es irrenunciable. Sólo vaca por muerte inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política”*, una vez vacado, el accesitario toma su lugar.

Esta imposibilidad de renuncia, es considerada como un seguro o garantía política para los parlamentarios, *“la irrenunciabilidad se sustenta en la necesidad de colocar un “chaleco antipresión” contra los grupos de poder intra y extra parlamentarios; y, dentro de ese contextos asegurara el libre ejercicio de su función.”* (GARCÍA TOMA; 2006; p. 85).

Pese a este “chaleco antipresión”, existen opositores a esta disposición, como es caso del ex parlamentario, Javier Valle Riestra, quien lo propuso mediante un proyecto de Ley, *“La viabilidad de renuncia al cargo Parlamentario”*, sustentándose en el hecho de que el artículo noventaicinco es inconstitucional ya que contraviene tratados internacionales de derechos humanos, específicamente en derecho a la

no esclavitud y al no sometimiento de trabajos forzosos u obligatorios, *“Como se colegirá de este trabajo, no estoy impedido de renunciar a mi cargo de congresista, pese a la aparente prohibición del artículo 95º de la, dizque, Constitución de 1993 {...}.En resumen: no todo lo que está en la Constitución es constitucional. Y el artículo 95º de la Magna Lex actual es un contrafuero como lo fuera el artículo 53 de la Constitución de 1933 que prohibía a los miembros de los partidos políticos de organización internacional desempeñar cargos públicos.”* (VALLE RIESTRA; 2010; p. 35-58).

Ha nuestro modo de ver, la irrenunciabilidad parlamentaria es una condición que debe conocer el postulante al Parlamento, además el reglamento parlamentario prevé los casos de fuerza mayor por los cuales vacaría el cargo de parlamentario, es por ello que nosotros no estamos de acuerdo con la posibilidad de renuncia de un parlamentario, es más creemos en el carácter protector de la irrenunciabilidad frente a presiones o amenazas, ya que la posibilidad de una dictadura o un autoritarismo siempre están presentes en nuestro entorno político.

La segunda parte del artículo menciona las sanciones disciplinarias que impone el Parlamento a sus representantes y que implican suspensión de funciones, las cuales no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Con respecto a las sanciones, este artículo señala tácitamente la facultad que tiene el Parlamento para sancionar a sus representantes, al mismo tiempo señala el plazo máximo para la suspensión de sus funciones, el cual es de ciento veinte días, es preciso señalar también que la sanción máxima en el Parlamento es el desafuero, que implica la expulsión de un parlamentario.

El artículo 24 del Reglamento del Congreso establece “Por actos de indisciplina los Congresistas pueden ser sancionados: a) Con amonestación escrita y reservada, b) Con amonestación pública y c) Con suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

En la determinación precisa de la sanción quienes deban proponerla actuarán con criterio de conciencia constituyendo precedente para ser aplicable en casos similares.”

Artículo 96.- Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas

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

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

Interpretación

Este artículo, legítima al Parlamento en su función o rol fiscalizador, el cual tiene alcances tanto en Instituciones u Órganos Constitucionales, Órganos del Poder Ejecutivo, Órganos de Gobierno Local y Regional, además prescribe una “lista abierta” para las demás Órganos u instituciones.

Del mismo modo, esta fiscalización se personifica hacia la Autoridades que están al frente de los antes mencionados organismos, sin embargo esta fiscalización se realiza de manera procedimental y formal, así lo estipula el artículo ochentaisiete del Reglamento del Congreso,” {...}, El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso y se envía mediante oficio redactado por la oficina especializada de la Oficialía Mayor y firmado por uno de los Vicepresidentes del Congreso. Si dentro de los veinte días posteriores el Ministro no responde se le reitera el pedido. Si pasados diez días tampoco responde se hará una segunda reiteración. Vencido el plazo de cinco días y de no obtener respuesta la Comisión o el Pleno puede requerir su presencia...”.

Finalmente, el artículo culmina prescribiendo que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de Ley, es decir de carácter obligatorio, pero es objetable *“Esta norma en nuestro criterio es inconstitucional al no establecer claramente cuáles son las responsabilidades de Ley que se derivan de la negativa a dar la información”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 126).

Artículo 97.- Función Fiscalizadora

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

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

Interpretación

Este artículo, describe y consolida la función fiscalizadora del Parlamento, a razón de que le da la oportunidad al Parlamento de investigar abiertamente cualquier tema de asunto público, sin embargo este debe tener un criterio razonable, y en casos que si ameritan una investigación política, *“Al Parlamento corresponde pues decidir qué asuntos son de interés público o ameritan conformar una comisión investigadora en qué momento debe hacerlo y cuando puede requerir la información que solicita. La persona emplazada por la comisión carece de competencia para evaluar la conveniencia u oportunidad de esta situación debiendo acatar el requerimiento.*

En todo caso la persona que debe comparecer puede oponerse al pedido de la comisión, sustentando ante ésta las razones de su resistencia igualmente puede interponer una acción judicial ya sea un amparo si considera que el cumplimiento del mandato de la comisión vulnera indebidamente derechos constitucionales protegidos por dicha garantía o un Habeas corpus contra el apremio de detención.” (EGUIGUREN P.; 1990; p. 256.).

Cuando la norma prescribe que el requerimiento de la investigación, tiene los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial, quiere decir la urgencia del requerimiento, que se equipara con las exigencias del procedimiento judicial.

Respecto a las comisiones encargadas de la investigación, estas tienen un objeto y una finalidad claramente definidos, *“Las comisiones de investigación se encargan del estudio, indagación y dictamen de un asunto de interés público dispuesto por el pleno del Congreso. A través de estas investigaciones se garantiza el esclarecimiento de hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir y*

sancionar la conducta de quienes resulten responsables de un acto atentatorio al interés público.” (GARCÍA TOMA; 2006; p. 176).

En lo referente al segundo párrafo de la norma, el cual faculta al Parlamento de levantar el secreto bancario y reserva tributaria, siempre y cuando no afecte la intimidad personal, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado acerca del tema, “*{El} tribunal constitucional ha de precisar que la protección constitucional que se dispensa con el secreto bancario busca asegurar la reserva o confidencialidad-términos ambos que aquí se utilizan como sinónimos-de una esfera de la vida privada de los individuos o de las personas jurídicas de derecho privado. En concreto, la necesaria confidencialidad de las operaciones bancarias de cualquiera de los sujetos descritos que pudieran realizar con cualquier ente, público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero.*

En ese sentido, el secreto bancario forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de intimidad, y su titular es siempre el individuo o la persona jurídica de derecho privado que realiza tales operaciones bancarias o financieras.

En la medida en que tales operaciones bancarias o financieras forman parte de la vida privada, su conocimiento y acceso solo pueden levantarse “a pedido del juez, del Fiscal de la Nación o de una Comisión Investigadora del Congreso con arreglo a Ley y siempre que se refiera al caso investigado”. A diferencia de lo que sucede con la información pública, en la que la regla es su publicidad y transparencia, y la excepción es el secreto, tratándose del conocimiento de información vinculada a la vida privada de una persona, la regla es siempre el secreto o su confidencialidad, en tanto que su publicidad, sujeto a un control intenso bajo el test de razonabilidad y proporcionalidad, la excepción...”. (Expediente 1219-2003-HD/TC, Fundamento Jurídico 9). (SAR; 2006; p. 316).

Hace bien el Tribunal Constitucional en señalar como regla ha dicho control, el test de razonabilidad y proporcionalidad, es un criterio que todo parlamentario integrante de una comisión de investigación debe conocer y aplicar.

El artículo culmina dejando en claro que las conclusiones de las investigaciones no obligan a los Órganos jurisdiccionales, es decir no vinculan a una resolución jurisdiccional.

Una vez más el Tribunal Constitucional da luces sobre este tema “*las investigaciones efectuadas por el Congreso de la Republica solo tienen carácter referencial mas no incriminatorio, pues dicho Órgano representativo, de una conformidad con los artículos 64º, inciso b) y 88º, incisos f) y g), del Reglamento del Congreso de la Republica, carece de facultades de juzgamiento penal y como tal, sus conclusiones y recomendaciones no tienen carácter obligatorio o vinculante respecto de lo que en su momento puedan decidir las autoridades judiciales...*” (Expediente 0979-2001-HC/TC, Fundamento Jurídico 2). (SAR; 2006; p. 316).

Artículo 98.- Inviolabilidad del recinto parlamentario

El Presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

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

Interpretación

El Parlamento, necesariamente tiene que estar protegido, es por ello que el Presidente del Parlamento, debe coordinar conjuntamente con el

Presidente de la República (ya que el artículo ciento sesentaisiete le da la categoría de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.), cuantos efectivos de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional requiere el Parlamento para su protección.

El segundo párrafo de la norma tiene la intención de proteger al Parlamento precisamente de las mismas Fuerzas Armadas y Policía Nacional, esto es importante debido a que las dictaduras vividas en nuestro país han sido llevadas a cabo con la colaboración de las mismas,” *El segundo párrafo tiene la finalidad de convertir en inconstitucional cualquier decisión castrense de ingresar al recinto del Congreso, tenga o no esa intención: los miembros de estas instituciones no pueden hacerlo sino sólo con autorización expresa del Presidente del Congreso. Se busca así poner las normas que garanticen al menos formalmente la independencia del Poder Legislativo. Que esta protección puede ser insuficiente y que no sólo es alterada de facto por las mismas instituciones castrenses sino incluso por los poderes constitucionalmente establecidos se mostró en el Perú el 5 de abril de 1992. También ha ocurrido en otros países.”* (RUBIO CORREA; 1999; p. 132).

Cabe dejar en claro que la Fuerzas Armadas y Policía Nacional, deben respetar esta disposición constitucional y no ser títeres de dictadores y autoritarios.

Artículo 99.- Acusación por infracción de la Constitución

Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que

cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Interpretación

Este artículo es uno de los más comentados y criticados por la doctrina, y es que la prerrogativa del Antejucio o Juicio Político, merece un mejor desarrollo o prescripción que el que hace este artículo noventa y nueve.

Como primer punto a comentar, mencionaremos el hecho de que ¿por qué la Comisión Permanente sea quien deba realizar la acusación ante el Parlamento?, ya que existe Comisiones de investigación y ética y una Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, *“La subcomisión de acusación ante el pleno no es una mala idea considerando el número abultado de miembros que tiene la Comisión Permanente”*, (RUBIO CORREA; 1999; p. 132), además la Comisión Permanente tiene muchas funciones (prescritas en el artículo cien), que demandan tiempo y resultados.

Ahora es importante definir a esta prerrogativa llamada Antejucio o Juicio Político, que es la atribución que gozan; el Presidente de la República, los Parlamentarios, los Ministros de Estados, los Miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General, y nadie más ya que es “Lista Cerrada”,(Pese a que existe una sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0006-2003-AI/TC), donde se exhorta al Parlamento a reformar el artículo en mención e integrar al Jefe de la ONPE y al Jefe de la RENIEC, sin embargo no se ha realizado ninguna modificación hasta la fecha.), para no ser Juzgados en un Órgano Judicial sin que antes hayan sido procesados por la Comisión Permanente, para su acusación ante el Pleno del Parlamento y posterior aprobación de la acusación, en

un Antejudio o Juicio Político, ya que ni el Parlamento, ni mucho menos la Comisión Permanente tienen la función de Juzgar.

Dicho Antejudio se realiza solo por dos supuestos que están contenidos y previstos en la norma, que son taxativamente “infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones.”.

En lo que respecta a la “infracción de la Constitución”, es comentada por algunos doctrinarios como la realización de actos que contravienen lo dispuesto por la misma Constitución, “*Al respecto, podrían citarse los casos siguientes:*

- *Negativa de remisión de la Cuenta General de la Republica dentro del plazo señalado en el artículo 81 de la Constitución (artículo 377 del CP).*
- *Negativa u omisión de remisión al Congreso, del proyecto de la Ley Anual de Presupuesto, dentro del plazo señalado en el artículo 78 de la Constitución (artículo 377 del CP).*
- *Negativa u omisión de poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, tal como lo dispone el artículo 98 de la Constitución (artículo 377 del CP).*

En rigor, se trata de actos vulneratorios de la Constitución no tipificados penalmente. Al respecto, podrían citarse los casos siguientes:

- *Expedición de un decreto de urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74 de la Constitución).*
- *Aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la Ley (artículo 75 de la Constitución).*
- *Aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78 de la Constitución).*
- *Aprobación de Tributos con fines predeterminados sin que exista*

solicitud del Órgano Ejecutivo (artículo 79 de la Constitución).

- *Aprobación de Tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministro de Economía y Finanzas (artículo 79 de la Constitución).*
- *Desempeño de un Parlamento como miembro de una comisión extraordinaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92 de la Constitución).*
- *Ingreso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98 de la Constitución).*
- *Gestión de intereses propios o de terceros, por parte de un ministro, así como ejercicio de actividad lucrativa, o intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126 de la Constitución).*
- *Desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado por la Constitución (artículo 127 de la Constitución).*
- *Decretamiento del Estado de Emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137 de la Constitución).*
- *Negación de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza.” (GARCÍA TOMA; 2006; pp. 191-192).*

Sin embargo, para otros autores, el supuesto de la infracción constitucional, es imprecisa, difusa y sujeto a arbitrariedades por parte de la Comisión Permanente, “*Fue tópicamente de debate en el pasado saber si eran o no punibles las infracciones constitucionales no tipificadas. La doctrina y la Ley rechazaron siempre esa posibilidad. El debate se ha reabierto merced a Enrique Chirinos Soto el más conspicuo defensor de la Carta del 93. Hay infracciones de la Constitución- dice- que no están tipificadas en el Código Penal. Por eso el Congreso puede suspender al funcionario o inhabilitar o*

destituirlo sin deducir responsabilidad de tipo penal ¿Cabe jurídicamente tal posibilidad? En nuestra opinión no. La tesis riñe con la Ley la doctrina la naturaleza misma de la institución y los precedentes legislativos y parlamentarios.

No tiene sustento por cierto en la letra de la Constitución. Por el contrario. Prohíbe el procesamiento por conductas incorrectas no tipificadas y a través de procedimientos no predeterminados por Ley (Arts. 2 Inc. 24. d) y 139 Inc. 3). Si la “sentencia absolutoria” de la Corte Suprema puede devolver a los encausados sus “derechos políticos” es obvio que deben tipificarse. De otro modo no resultarían justiciables por la Corte Suprema que no es jurado ni juez político. Es juez de derecho.

Tampoco tiene asidero en el Reglamento del Congreso Sección Segunda Procedimiento Constitucional que sólo regula la admisión de denuncias que se refieran a hechos que constituyan delitos previstos en la legislación penal (Art 88 Inc. c). Ni siquiera menciona las infracciones constitucionales (Arts. 88 y 89). El Congreso no puede pues procesar o sancionar a los infractores de la Constitución. No hay procedimiento para ello.” (PANIAGUA CORAZAO, Valentín; 1995; p. 132).

A nuestro juicio, la posición del Dr. Paniagua es más que lógica, ya que dentro del término “Infracción Constitucional”, se pueden considerar una serie de actos pero también se pueden soslayar otros, además hay atino en señalar que el reglamento obvia el tema de procedimiento en caso de infracción constitucional, también existiría un problema de ámbito jurídico procesal ya que ante la posibilidad de que la causa se vista por la Corte Suprema, esta tendría dificultades en tipificar el acto, entiéndase también que de determinarse la infracción constitucional por parte de la Comisión Permanente, esta tendría un carácter indiscutible ya que sería un dictamen devenido de un Juicio Político es decir no jurídico, entonces este tendría que ser revisado por un tribunal político mas no por uno de derecho, existiendo así un grave problema de Tutela Jurisdiccional.

El otro supuesto atender, es el de “por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones.”, el Dr. Víctor García Toma nos explica el criterio a tomar en cuenta, “al respecto, en el libro segundo, parte especial, delitos, Título XVII-denominado “*Delitos contra la Administración Pública*” (artículos 376 y subsiguientes)-del Código Penal (CP), se fija como ilícitos sujetos de perpetración en el ejercicio de la función, los siguientes:

- *Abuso de autoridad*
- *Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales.*
- *Requerimiento indebido de la fuerza pública.*
- *Abandono del cargo.*
- *Nombramiento o aceptación indebida de cargo público.*
- *Concusión.*
- *Colusión.*
- *Patrocinio ilícito.*
- *Malversación.*
- *Retardado injustificado en el pago.*
- *Corrupción pasiva propia.*
- *Corrupción pasiva impropia.*
- *Aprovechamiento ilícito del cargo.*
- *Corrupción de magistrados*
- *Corrupción activa.*
- *Tráfico de influencia.*
- *Enriquecimiento ilícito. (GARCÍA TOMA; 2006; pp. 191-192).*

Finalmente el artículo culmina señalando el plazo máximo de duración de esta prerrogativa, la cual es de cinco años después de que hayan cesado en sus funciones, plazo en el cual, el Parlamento o mejor dicho la Comisión Permanente, tiene que actuar de manera rápida y eficaz, ya que los actos podrían quedar impune, por ser este antejuicio requisito indispensable para la vía Judicial.

Artículo 100.- Ante-Juicio Constitucional

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Interpretación

El presente artículo prescribe todo lo referente a lo ocurrido después de que la Comisión Permanente haya decidido acusar ante el Pleno del Parlamento, a la autoridad política que goza de la prerrogativa del Antejjuicio o Juicio Político.

La decisión del Pleno del Parlamento, es independiente a la decisión que haya podido tomar la Comisión Permanente, es decir es el Pleno quien tiene la decisión final y gravitante de suspender o inhabilitar a la Autoridad, *“existen argumentos a favor y en contra de la destitución. Por un lado se*

destaca la potestad sancionadora del Parlamento y los límites razonables del representante, quien debe sujetarse al reglamento y cumplir adecuadamente sus deberes básicos de función. Por otro lado, se arguye que la destitución hace peligrar a las minorías y vulnera la voluntad popular.” (BERNALES BALLESTEROS; 2001; p. 178.).

Pero este procedimiento, sigue siendo objetado a razón de que al no existir una tipificación de actos que infrinjan la Constitución, que deben ser sancionados en el Pleno, no es posible que exista un proceso o procedimientos para dichos actos, “Se ha dicho ya que el Reglamento no permite al Congreso procesar y sancionar las infracciones constitucionales. Autoriza en cambio a desaforar a los acusados por delitos de función sin perjuicio de imponérseles las sanciones que permite el Artículo 100 de la Constitución. Esa posibilidad conspira contra la más elemental racionalidad y legalidad. ¿Con qué criterio y en qué casos se impondrán las sanciones? ¿Con qué criterio político Ético o jurídico? ¿Con absoluta discreción por no decir arbitrariedad? El Congreso no juzga en el antejuicio conductas delictivas habilita a los jueces para que ellos impongan las sanciones. Si ello es así por qué permitirle que prejuzgue y que anticipe unas sanciones que deberían ser la consecuencia del juicio penal. La atribución reconocida al Congreso es por cierto incompatible con la prerrogativa funcional y con elementales derechos inherentes al debido proceso legal. Sólo servir para fomentar el abuso y la prepotencia del Congreso hay además razones de principio que hacen criticable tan absurda competencia.

La inmunidad funcional protege al funcionario no lo despoja de las garantías del debido proceso. En eso radica la diferencia del Antejuicio con el Juicio Político.” (PANIAGUA CORAZAO; 1995 p. 132).

Una vez más, el Dr. Paniagua tiene la razón, porque evidencia los graves errores de esta prerrogativa que es la del “Antejuicio Político”, y es el hecho de que las sanciones se imponen en base a criterios y conjeturas, es decir

que se puede absolver a un posible culpable o se puede sancionar a un probable inocente.

Sin embargo el Tribunal Constitucional, considera que el criterio a seguir es el de la razonabilidad, *“En principio cabe señalar que la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, al inhabilitación penal (prevista en el artículo 36º del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30º de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159º de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos.”* (Expediente 3760-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 10 Y 16 A 21). (SAR; 2006; p. 317).

Obviamente, la Autoridad sometida al Antejudio o Juicio Político tiene derecho a la legítima defensa (Artículo 2º inc. 23 de la Constitución), esto es contar con la asistencia de un Abogado o en su defecto puede ejercer dicha defensa por sí mismo.

En lo referente a la *“resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.”*, esta disposición se conjuga con la Ley Nº 27399, cuyo contenido establece que el titular de la investigación es el mismo Fiscal de la Nación, además establece los plazos de la investigación preparatoria y establece las medidas limitativas de derechos; una vez realizadas todas las labores fiscales, la competencia del caso de “contenido penal” recae en el Vocal o Juez Supremo Penal quien realizara el “auto de enjuiciamiento”, todo este procedimiento es susceptible de críticas ya que es considerado como burocrático puesto que si existen indicios o pruebas indiciarias estas ya han sido advertidas por la Comisión Permanente y ratificadas por el Pleno, siendo innecesaria una investigación preliminar.

El penúltimo párrafo de la norma establece que la sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos, es decir que una vez que la autoridad es declarada inocente, automáticamente se restablecen sus derechos políticos *“Es de advertir que el antejuicio se sigue solamente por la comisión de delitos en el ejercicio de la función, es decir aquellos que directa o indirectamente pueden haberse cometido sólo por el hecho de ser funcionarios y en tal supuesto el acusado cesa en el cargo hasta que concluya el procedimiento judicial. Si es declarado inocente se incorpora a su función y si es declarado culpable debe ser inhabilitado y destituido.”* (ORTECHO VILLENA; 1992; p. 25).

El artículo culmina prescribiendo que *“Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.”*, esto es que la acusación hecha por el Parlamento, tiene un marco y un margen que no pueden ser transgredidos o aumentados por el Fiscal de la Nación o el Vocal Supremo, es decir que deben ceñirse a dicha acusación sin que tengan la oportunidad de acusar por un delito que no haya visto el Parlamento, algo que a nuestro modo de ver es más que arbitrario ya que si se encontrara indicios o pruebas de un delito mayor, este pasaría desapercibido y no se podría castigar, salvo que el Parlamento inicie otro antejuicio por este nuevo delito.

A manera de Conclusión, creemos que esta prerrogativa, que es el Antejuicio o Juicio Político, es un privilegio del que muchos parlamentarios pueden abusar ya que si logran contar con una mayoría de compañeros de bancada o de grupo parlamentario dentro de la Comisión Permanente pueden ser absueltos de todo posible delito cometido, creemos que este Antejuicio o Juicio Político debe darse directamente en el Pleno del Parlamento y que este de manera sumarisima suspenda, inhabilite, destituya o absuelva al parlamentario, de esta manera se asegura que todos los parlamentarios sean los que carguen con la responsabilidad de haber hecho un correcto Antejuicio o Juicio Parlamentario.

Artículo 101.- Atribuciones de la Comisión Permanente

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

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.
5. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
6. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Interpretación

El presente artículo prescribe la elección de los miembros de la Comisión Permanente el cual es elegido por el Congreso de la República entre sus miembros, con la atingencia de que debe ser proporcional al número de representantes de cada grupo parlamentario, es decir el grupo parlamentario con más miembros, tendrá más representantes o miembros en la Comisión Permanente, beneficiando así a las mayorías parlamentarias del Congreso,

otra salvedad es que el número de miembros de la Comisión está restringida al veinticinco por ciento de los miembros del Congreso.

La Comisión Permanente reserva para sí atribuciones o prerrogativas importantes y vitales, que van desde designar al Contralor de la República hasta poder legislar, previa autorización del Congreso mismo, salvo materias indelegables, como por ejemplo las materias de tratados internacionales o las materias de reforma constitucional.

Artículo 102.- Atribuciones del Congreso

Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Interpretación

Una vez más la Constitución aglutina en un solo artículo varias funciones y actos, las cuales van a ser estudiadas que corresponden exclusivamente al

Congreso de la Republica, en esta oportunidad denominan atribuciones a estas funciones y actos.

El último inciso del artículo en mención comete un error garrafal al señalar que al Congreso de la República le corresponde ejercer las demás atribuciones que señala la Constitución y “las que son propias de la función legislativa”; sin embargo lo más apropiado era mencionar, “las que son propias del cargo parlamentario”, ya que la función legislativa está referida a la de dar Leyes y Resoluciones Legislativas.

5. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DEL PODER

Aristóteles

Aristóteles, fue el primero en describir una división de poderes, en su obra “La Política”, describiéndola como la Teoría de los Tres Poderes en cada especie de Gobierno”.

Específicamente en el Libro Sexto que trata sobre “La Democracia y de la Oligarquía de los Tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial” se señala la Teoría de los Tres Poderes, dicho libro se subdivide en capítulos importantes como “Los Deberes del Legislador”; donde describe que el primer deber del Legislador es conocer la Constitución, además debe ser capaz de mejorar la organización de un gobierno y debe ser un estudioso de la Leyes.

Otro capítulo a mencionar es acerca del “Poder Legislativo”, en la que menciona a la “Asamblea General”, identificable como Senado, a la que atribuye funciones como la de hacer leyes, celebrar y romper tratados, decidir soberanamente sobre la Paz y sobre la Guerra, como también la imposición de la Pena de Muerte, la de destierro y la confiscación, y finalmente la función de la toma de cuentas de los magistrados.

Aristóteles desarrolla esta teoría dentro un principio democrático, es más, siempre considera al Senado como el mejor expositor de dicho principio, y considera que las decisiones de las masas no son democráticas “*el poder del Senado queda también reducido a la nulidad en aquellas democracias en que el pueblo se reúne en masa para decidir por sí mismo todos los negocios*” (ARISTÓTELES, LA POLÍTICA).

Finalmente, Aristóteles supo muy bien identificar las funciones de cada Poder y sobretodo del Poder Legislativo, a quien le reserva funciones privilegiadas y elementales de un Estado.

Montesquieu

El libro “El Espíritu de la Leyes”, cuyo autor es el Barón de Montesquieu (Charles Louis de Secondat, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu) , planteó una de las teorías más importantes del Derecho Constitucional que es la “Teoría de la División del Poder”, y es que el contexto en que nació dicha teoría fue más que apremiante por ser la teoría base de la república, y de los estados modernos, y que le da a la democracia un rol importantísimo en el manejo del Poder, dicha teoría le da a la misma un carácter formal, y se la considera como una respuesta al despotismo que lo reyes imponían en aquellos tiempos.

El libro undécimo referido a “De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución”, contiene el Capítulo VI” De la Constitución de Inglaterra”, que señala lo siguiente “*En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los*

delitos y juzga las diferentes entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder Ejecutivo del Estado.”, esta teoría no es solitaria en el libro ya que es reforzada con la Teoría Social, la Teoría Política y con principios como el Principio de los Tres Gobiernos; del Principio del Gobierno Democrático, Principio del Gobierno Monárquico y del Principio de la Aristocracia, del Principio de los Estados Despóticos.

La teoría de la separación de poderes tiene tal grado de consideración que fue considerado dentro de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del veintiséis de agosto de mil novecientos ochentainueve, taxativamente en el artículo dieciséis, que prescribe que “*toda sociedad en la cual no se asegure la garantía de los derechos, ni se determine la separación de poderes, carece de Constitución*”, vale tener en cuenta que la intención de la teoría de la separación de poderes obedece a la idea de que el Poder Estatal no puede estar concentrado en manos de un monarca ya que este lo utilizaría de manera déspota, y que la separación del mismo lo equilibraría y tendría mejores resultados.

Sin embargo, la teoría planteada por Montesquieu no fue espontánea, es decir no fue concebida dentro de una realidad como la francesa, sino que devino de la experiencia recogida por el mismo Montesquieu en un viaje al Reino Unido más concretamente a Inglaterra, donde evidencio como la corona no concentraba todo poder estatal y que dividía de forma implícita dicho poder, el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro y su gabinete, además contaba con la presencia de un Poder Legislativo concretizado en dos cámaras, como lo son la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores y un Sistema Judicial basado en el Common Law o en la Justicia Jurisprudencial, impartida por Juzgados y Jueces imparciales.

Es preciso señalar también que las Influencias de Aristóteles con su obra “La Política” y de John Locke con su obra “Tratados sobre el Gobierno Civil”, fueron gravitantes para la Teoría elaborada por el Barón de Montesquieu,

sin embargo fue él quien mejor definió la división de poderes, “*¿La división de poderes? En sentido literal, es decir, no como equilibrio sino como mera división funcional, es tema presente en Aristóteles y nadie ignora que fue Montesquieu, mejor que Locke, quien sobre la base de su interpretación de la realidad inglesa había de perfeccionar el concepto, trasladando la preocupación central desde el problema del origen del poder al de su ejercicio o limitación e imprimiendo, con ello, al liberalismo una profundidad institucional que no tenía.*”(AGUILAR; 1997; pp. 05-25).

Concluimos con lo siguiente, cuando el Barón de Montesquieu definió y desarrollo la Teoría de la División de Poderes lo hizo teniendo en cuenta el Sistema Bicameral inglés es decir con la Presencia de una Cámara de Comunes y una Cámara de Lores y que así debería estar conformado el Poder Legislativo.

John Locke

El pensador inglés, John Locke logra entender algo que era impensado en la época en la que él vivió, que es el hecho de entender que el Derecho Divino de los Reyes, no existe ya que los monarcas también son hombres, es decir son sujetos de errores, defectos y virtudes, obviamente esta reflexión tiene como consecuencias el hecho de restringir la prerrogativas que tenía el rey, por lo que en su obra “Dos tratados sobre el gobierno civil”; señala en el Primer Tratado la refutación del Derecho divino de los reyes y en el Segundo Tratado prevé la división de poderes.

Sin embargo, dicha división fue más acentuada para el Poder Legislativo a quien lo considera como el Poder Supremo “*En la obra ensayo sobre Gobierno Civil, demuestra la utilidad de la separación de poderes como garantía de libertad. Distingue solo dos Órganos del Estado: Legislativo y Ejecutivo. El Legislativo es el Poder Supremo, delegado por la comunidad; el gobierno debe realizarse por medio de leyes fijas y con jueces conocidos.*

Para hacer viable la ejecución de las leyes, es menester el Poder Ejecutivo, que se caracteriza por ser ininterrumpido y contar con fuerza permanente. Locke trata también de un tercer poder, el Federativo, al que le atribuye las relaciones internacionales y la seguridad externa” (FERRERO REBAGLIATI; 2003; p. 643.).

Concluyendo, para Locke la importancia de la división radicaba en las funciones que cada Poder debería tener y a diferencia de Montesquieu consideraba en gran medida la importancia de la Ley *“más bien Montesquieu ignora esa jerarquía de la Ley en la que Locke insistió tanto y diseñó su trilogía considerando sus efectos sobre la libertad política, dividiendo el poder para facilitar la distinción entre funciones básicas que cumplía el Estado y cuya concertación debía evitarse. Por eso, también previó un Órgano o “poder” para ejercer cada función” (PLANAS, Pedro; 2001; p. 263).*

Como vemos la Teoría de la división de Poderes, consideraba que el Poder Legislativo, era el Poder principal o era Poder Supremo, pero ¿Será el Poder Legislativo el primer Poder del Estado?, ¿Existirá un Primer Poder del Estado?.

El primer poder del estado

Creer que el Poder Legislativo es el primer poder del Estado, es creer en un criterio ya vencido, porque la “Teoría de la División de Poderes” que propugna su existencia, encuentra en la “Teoría de la distinción de Funciones, Órganos y Autoridades Estales” su contraposición ya que esta teoría señala que el poder legislativo no está centralizado en una institución como lo es el Congreso sino tiene un carácter difuso ya que puede recaer en el Presidente de la República mediante las facultades legislativas que le otorga el Parlamento o en los Gobiernos Regionales y Locales mediante los Decretos Regionales u Ordenanzas Municipales, además el Congreso ejerce otras funciones y prerrogativas que no son exclusivas, por ejemplo el de representación y fiscalización.

Es por ello que la gran mayoría de la doctrina esboza el criterio de funciones y Órganos *“Más bien, es más adecuado hablar de cuál de las funciones del Estado (o si se quiere cuál de los poderes) es el que tiene mayor representatividad, mayor capacidad de decisión o mayor peso en la marcha del Estado. Y esto sí que es interesante, porque todo ello dependerá del sistema de gobierno que adoptemos, sea el sistema presidencial que tenemos por tradición, por historia y por costumbre o sea el sistema parlamentario de gobierno que tienen algunos países europeos. En estos casos en consecuencia, no se trata de que existe un primer o segundo poder, sino que la gravitación política recae en un Órgano; sea el Parlamento en el caso de Inglaterra, sea el Presidente de la República, en el caso de los sistemas presidencialistas”* (GARCÍA BELAUNDE; 2007; p. 109).

Sin embargo aceptamos el criterio político, que afirma que el Parlamento es el primer poder del Estado ya que tiene la labor de contrarrestar el “poder desmedido”, que tiene o pueda tener el Ejecutivo, a fin de evitar el despotismo de los Gobernantes de turno y además considera que el pluralismo del Parlamento es determinante para la correcta emisión de Leyes, pero esta concepción es política mas no constitucional.

Teoría de la distinción de funciones, Órganos y autoridades estatales.

Esta teoría supera a la Teoría de la División de Poderes, ya que se debe tener en cuenta que el Poder es indivisible, es decir no puede ser fraccionado porque es uno solo *“El Poder en realidad, es uno solo. Es el Poder del Estado. Esta universal división de del poder del Estado en tres (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) es una ficción creada por Montesquieu para evitar la concentración del ejercicio del Poder”* (PLANAS, Pedro; 2001; p. 263), además la división de Poderes complica la distribución de las funciones ya que no es prudente exclusivizar las funciones del Estado *“Es desventajoso al poder mismo, en cuanto no permite la especialización de las funciones. Gobernar y administrar, legislar y juzgar son otros tantos modos*

de actividad del poder que bien pueden concurrir al mismo fin, pero que no por ello dejan de ser diferentes; en ciertos aspectos opuestos” (DABIN; 2003; p. 276).

Otro punto importante de esta teoría, el primero es el de las funciones, es el de los organismos, que precisamente son ellos los ejercen las funciones del Estado *“En realidad, lo que se ha dado en llamar separación de poderes sino un fenómeno de diversidad de participación, o sea la diferente manera de actuar de los Órganos a través de los cuales ejerce sus funciones el Estado. La separación de poderes, tal como la pretendieron establecer los legisladores de la Revolución Francesa, o con un carácter absoluto de Órganos independientes y exclusivos, es inadmisibles por irreal” (FERRERO REBAGLIATI; 2003; p. 643.).*

Ahora bien, las funciones y los organismos tienen que conjugarse, no siendo exigible que las funciones sean reservadas a un organismo particular, *“Se puede afirmar, de modo general, que ninguna rama del Poder se contrae exclusivamente a una función, ni la realiza plenamente. El siguiente esquema, que pone frente a frente los Órganos del Estado y sus respectivas funciones, aclara el concepto” (FERRERO REBAGLIATI; 2003, p. 643.).*

FUNCIONES

Legislativas
Administrativa
Jurisdiccional

ÓRGANOS

Legislativo
Ejecutivo
Judicial

Haciendo un análisis más detallado de la Teoría de las funciones, organizaciones y Autoridades Estatales, nos podemos dar cuenta que esta se subdivide en Funciones, Órganos y Autoridades Estatales, por lo que es prudente dar un concepto de cada uno de ellos:

Funciones; las funciones son los roles, encomiendas y acciones que determinan la realización de la razón de ser del Estado, esto es cumplir con su objetivo y finalidad que son garantizar los derechos, asegurándolos y lograr el bienestar general *“se trata de un conjunto de actividades precisas, necesarias, permanentes, afines y coordinadas que se desarrollan para alcanzar determinados objetivos. Las funciones estatales representan las razones principales para la existencia del Estado”* (GARCÍA TOMA, Víctor; LEGISLACIÓN Y EJECUTIVO; 2006; p. 91). Estas son la de Legislar, la de Representar, la de Administrar, la de Impartir Justicia (Jurisdiccional), la de Fiscalizar, etc.

El mismo Doctor Víctor García Toma, desarrolla el tema del Desarrollo Constitucional de las funciones estatales, especificando cuatro funciones; función normativa, función administrativa, función jurisdiccional y función contralora, en atención a su naturaleza jurídica, a la esencia material del acto, a su dirección finalista y al mecanismo funcional de la realización del derecho.

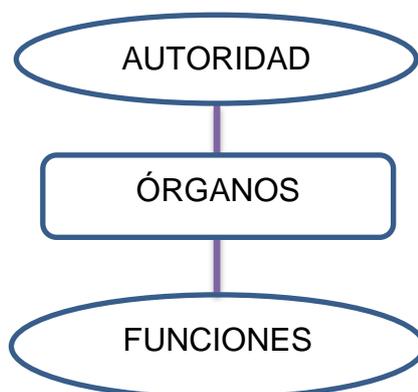
Órganos; definiremos a los Órganos Estatales, como grupos organizados que están legitimados para realizar las funciones estatales de manera prolija, *“Los Órganos poseen por mandato de la Ley fundamental, competencia para actuar. Esta deviene en el conjunto de facultades que un Órgano puede legítimamente realizar, condicionando la validez del acto estatal de modo tal que el emitido al margen de ella está afectado jurídicamente de nulidad.”* (GARCÍA TOMA, Víctor; LEGISLACIÓN Y EJECUTIVO; 2006; p. 91). Estos son los Órganos Legislativos, los Órganos Judiciales, Órganos Ejecutivos, Órganos Autónomos Constitucionales, etc.

Autoridades Estatales; podemos definir las como personas o grupo de personas identificables las cuales están legítimamente a cargo de los Órganos Estatales para realizar las Funciones Estatales pertinentes, *“En resumen, las funciones asignadas a los Órganos del Estado se manifiestan*

en la práctica a través de las autoridades. En ese contexto, se procura que no sea la voluntad exclusiva de uno de ellos, sino el arbitrio de todas las autoridades, lo que genere las determinaciones estatales” (GARCÍA TOMA, Víctor; LEGISLACIÓN Y EJECUTIVO; 2006; p. 91). Estos pueden ser el Presidente de la Republica, Congresistas o Parlamentarios, Jueces, etc.

Relación entre Funciones, Órganos y Autoridades Estatales.

La relación entre Funciones, Órganos y Autoridades, debe partir por el hecho de contar Órganos estatales con funciones específicas y que dichos Órganos estén debidamente encabezadas por autoridades que conozcan íntegramente dichas funciones.



6. FUNCIONES PARLAMENTARIAS

6.1. Función representativa

La función de representación es tal vez la más importante, ya que esta legitima al Parlamento y origina a las demás funciones del mismo, es decir es la función madre de las demás funciones, porque es la ciudadanía quien ejerciendo su derecho electoral, escoge a sus representantes y a partir de que ese momento estos pueden realizar las demás funciones. *“El carácter representativo del Parlamento moderno es una consecuencia, más bien, del principio de soberanía del pueblo. En cuanto el Pueblo se convierte en el legitimador del poder, es necesario evitar que la delegación que este hace a*

los gobernantes pueda dar lugar a un Estado despótico que gobierne contra el pueblo. Como consecuencia de ello nace el Estado constitucional, en el que un poder constituyente elegido por los ciudadanos sea quien asigne las responsabilidades de gobierno por medio de una norma jurídica: la Constitución. Del mismo modo, será una asamblea de representantes de los ciudadanos la que regule la vida en sociedad por medio de normas, permitiendo así una ficción según la cual es el propio pueblo el que determina como gobernarse.” (BERNALES BALLESTEROS; 2001; p. 26.).

Principio de representatividad

La representatividad es también un principio dentro de la Democracia, porque es base, origen y razón fundamental de la misma y por ser considerada como elemental dentro del desarrollo constitucional, *“Aceptado el principio representativo, cumplida su función frente a las fuerzas del acien regime (antiguo régimen) {...} Los electores son llamados a ejercer su función, el derecho de sufragio como derecho función.” (CABO DE MARTÍN; 1997; p. 130).*

Representatividad en la democracia pluralista y competitiva

Ya que la representatividad es un principio democrático, esta debe ser pluralista y competitiva, es decir debe abarcar a todos los sectores y debe haber ganadores y perdedores que se convertirán, los primeros en legítimas autoridades y los segundos en legítima oposición.

Este concepto es muy bien recogido por Soledad Loaeza; *“El paradigma de la democracia pluralista y competitiva fue adoptado también en los países de América Latina desde mediados de la década de los ochenta. Los países del cono sur dieron el primer paso hacia el desmantelamiento de los regímenes militares cuando se restablecieron los derechos políticos de los individuos, por ejemplo la libertad de asociación, de movimiento y de expresión. Esta*

restitución fue, a su vez, la garantía previa necesaria para que se emprendieran acciones colectivas de oposición al gobierno autoritario. Así, en 1978 en Perú se celebraron elecciones limpias en las que se participaron más de cuatro partidos {...} El impacto directo del reforzamiento del pluralismo político y de la competencia electoral como pilares del nuevo paradigma democrático fue la legitimación de la oposición como principio y como institución necesaria.” (LOAEZA; 2001; p. 22).

Por su parte el politólogo italiano Giovanni Sartori considera que la democracia limita el poder y logra ser un sistema de control, además considera a la democracia pluralista como un mundo multicolor, “*La democracia representativa subsiste siempre como un sistema de control y limitación del poder. Lo anterior permite a la sociedad civil, entendida como sociedad prepolítica, como esfera autónoma y conjunto autosuficiente, desarrollarse como tal. {...} aquí interesa la semilla de la que emerge y toma su camino el pluralismo, descubrir y entender que la disidencia, la diversidad de opiniones, el contraste, no son enemigos de un orden político-social. {...} es sobre este cambio revolucionario de perspectivas que se ha ido construyendo a pedazos y bocados la civilización liberal; y es a través de este procedimiento que se llega a democracias actuales. La autocracia, los despotismos, las viejas y nuevas dictaduras, hacen al mundo de un solo color; la democracia es un mundo multicolor” (SARTORI; 1993; p. 141-142 y 148).*

Sistema representativo

Respecto al Sistema Representativo existen dos teorías claras y distintas, las cuales son:

Teoría de la decisión del electorado o sistema mayoritario

Esta teoría se basa en el hecho de contar con circunscripciones uninominales es decir contar con distritos electorales más pequeños que

elijan a un solo representante y así lograr que exista una relación directa entre votante y representante, esto facilitara el control o la rendición de cuentas de la autoridad por parte de sus electores directos. *“Hay varias modalidades del sistema del sistema del sistema electoral mayoritario, incluyendo algunas formas combinadas. El más conocido auspicia la organización electoral mediante un sistema de distritos o circunscripciones uninominales, con un único diputado a elegir en cada circunscripción. Y cada circunscripción uninominal deberá consignar un número preciso y muy parecido de electores.”* (PLANAS, Pedro; 2001; p. 33).

Teoría de la Representación de los electores o Sistema Proporcional

Esta teoría conocida como el método d’Hondt, propone la elección de la autoridades mediante una circunscripción de tamaño mediano en distritos electorales múltiples, esto es elegir a un número determinados de autoridades en distritos extensos y de población amplia, *“Este principio intenta garantizar la máxima representación de las opiniones políticas, reflejando, en forma aritmética, el número de votos en escaños, para lo cual emplea técnicas como el cociente electoral o el método d’Hondt. Para ello se necesita organizar al país mediante circunscripciones plurinominales de tamaño mediano, con un número variante entre 6 y 10 Diputados”* (PLANAS; 2001; p. 33).

TEORÍA	SISTEMA	CIRCUNSCRIPCIÓN
a) Decisión de electorado.	Mayoritario	Uninominal (1 dip.)
b) Representación de los electores.	Proporcional	Tamaño mediano (6-10 dip.)

Fuente del Cuadro: (PLANAS, Pedro; Parlamento y Gobernabilidad Democrática; 2001; p. 32).

Un punto importante a tomar en cuenta, es el de las elecciones internas dentro de los partidos políticos, ya que estos son los actores principales de

una elección, dichas elecciones deben darse dentro de un contexto de elecciones abiertas acompañadas por la presencia del Órgano electoral nacional en el caso peruano por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, estas elecciones siempre deben darse ya sea en aplicación de cualquiera de las teorías descritas.

Vista estas dos teorías, nos inclinamos o preferimos la Teoría de la Decisión del Electorado o Sistema Mayoritario, ya que garantiza que el candidato electo responda por sus actos de manera directa ante población que los eligió, otra de sus bondades es que fortalece a los partidos políticos, ya que estos tendrán que contar dentro de sus filas a verdaderos políticos de calidad que candidateen en elecciones donde la población (organizada en distritos electorales limitados) elija a un solo representante el cual personifique a las mayorías, además este Sistema ayuda a la Gobernabilidad del país, fomenta la alternancia y previene la fragmentación partidaria.

No obstante el Sistema Proporcional logra a diferencia del Sistema Mayoritario que todas las fuerzas políticas tengan opción a representación, y permite el surgimiento de nuevas corrientes políticas, pero no garantiza el control de los electores sobre sus elegidos ya que no hay una relación directa entre ambos, *“Persson y Tabellini han demostrado que las circunscripciones uninominales se traducen en menor gasto público, impuesto y corrupción. Duverger y Sartori, por otro lado, han demostrado que se traducen también en menor número de partidos políticos, llegando eventualmente al bipartidismo. En mi reciente tesis doctoral, por mi parte, han encontrado una asociación entre este y los niveles de libertad económica, en el mediano plazo.”* (SARDÓN, José Luis; Como optimizar el sistema electoral; perueconomico.com; 2010; Disponible en: perueconomico.com/ediciones/50-2010-oct/articulos/810; 02 de Julio de 2013).

La doctora Susan Rose-Ackerman, profesora de Derecho de la Universidad de Yale, afirma que el sistema proporcional alienta la corrupción y reduce significativamente el control de las autoridades electas, *“De acuerdo con los estudios estadísticos, la peor combinación, la que más alienta la corrupción, es la de un sistema político basado en un presidente con amplios poderes y legisladores elegidos por un sistema de representación proporcional... También depende de cómo sea la representación electoral. Si los legisladores son elegidos por distritos, los votantes pueden controlarlos de cerca, quizá demasiado de cerca. Pierden de vista el interés general, pero los controlan.”* (ALCONADA MON, Hugo; Sistemas políticos como el de la Argentina alientan la corrupción; La Nación; 2007; Disponible en: www.lanacion.com.ar/926547; 02 de Julio de 2013).

De la misma manera Daniel Zovatto, considera que la elección de una Cámara de Diputados o cámara baja mediante un sistema proporcional reduce las posibilidades de concertación y merma la capacidad de toma de decisiones, *“En suma, la tendencia de las reformas en los sistemas de elección legislativa para la cámara baja muestra un fortalecimiento del principio de representación proporcional, que por su naturaleza genera también una reducción en los niveles de efectividad del sistema. Esto por cuanto la participación de una cantidad cada vez mayor de partidos en la escena política promueve escenarios donde resulta más difícil crear gobiernos de mayorías que faciliten la toma de decisiones y el consenso.”* (ZOVATTO y HENRÍQUEZ; 2008; p. 108).

El mismo autor sentencia que en América Latina se prefiere contentar a todos los grupos políticos con representatividad en desmedro de la efectividad y la obtención de los resultados, *“Nos enfrentamos a una región que en su mayoría ha adoptado sistemas de elección legislativa que favorecen la representatividad en detrimento de la efectividad y la participación, fundamentalmente por la clara tendencia de los países latinoamericanos de adoptar el sistema de representación proporcional,*

unido al uso de distritos plurinominales y a la utilización de listas de partidos cerradas y bloqueadas. A pesar de que en la mayoría de los países existen circunscripciones medianas, por lo general ofrecen oportunidades para que los partidos más pequeños obtengan una representación. A menudo, esto puede dar por resultado gobiernos carentes de mayoría en el Congreso y un grado bastante alto de fragmentación del sistema de partidos.” (ZOVATTO y HENRÍQUEZ; 2008; p. 110).

Como podemos apreciar existen muchos criterios y argumentaciones a favor de la Teoría de la decisión del electorado, no obstante se está aceptando el criterio de una tercera teoría, la cual es la combinación de la Teoría de la decisión y la Teoría de Representación de los electores, es decir un sistema dualista de elección personalista-proporcional, es decir que se escoja de manera directa y unipersonal a un candidato y se escoja a un grupo político ya sea este tradicional y mayoritario o ya sea este nuevo y minoritario para el Parlamento.

Esta tercera teoría o sistema electoral se está llevando a cabo en países como Alemania y Gran Bretaña, con resultados favorables.

Como podemos apreciar el tema del sistema a optar para la elección de representantes es importante ya que esta debe reflejar la verdadera voluntad de los electores.

Sistema representativo peruano

El sistema representativo peruano o sistema electoral peruano, está contemplado por la Constitución, específicamente en el capítulo XIII (Arts. 176-187), en donde se prescribe que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Art. 177), lo que es un error ya que todas las instituciones nombradas por el artículo son las organizaciones que conforman el sistema electoral, mas no son el

sistema mismo ya que como hemos visto los sistemas electorales son; o el mayoritario o el proporcional, como también puede ser el Sistema Mixto.

En el mismo capítulo se señala la competencia del Jurado Nacional de Elecciones, la cual es Jurídica Electoral, esto es que todo conflicto que devenga de un proceso electoral, referéndum u otras consultas populares tendrá que ser resuelto por el mismo Jurado Nacional de Elecciones como primera y única instancia, salvo acción de amparo que será resuelto por el Tribunal Constitucional, además tiene iniciativa en la elaboración de leyes de materia electoral (Art. 178), su composición es de cinco miembros elegidos por; magistrados de la Corte Suprema, Fiscales Supremos, miembros del Colegio de Abogados de Lima, Decanos de la Facultad de Derecho de universidades públicas y privadas, cabe recalcar que esta elección incluye a personas que hayan ocupado los cargos antes descritos. (Art. 179), asimismo los requisito de edad mínima que es de cuarenta y cinco, periodo del cargo que es de cuatro años, y demás prerrogativas y obligaciones son recogidas por el artículo ciento ochenta.

En lo que respecta a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, esta se encarga de organizar los procesos electorales, referéndums y demás consultas populares, lo que significa que elabora la cédula de sufragio, entrega las actas de escrutinio y difunde los resultados de las elecciones de sufragio, la autoridad máxima de la misma es nombrada por el Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 182).

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, se encarga de la inscripción de los nacimientos, defunciones, matrimonio y divorcios (estado civil), prepara y mantiene actualizado el padrón electoral, y proporciona la información necesaria y sobretodo actualizada al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para la realización de los procesos electorales, al igual que Oficina Nacional de Procesos Electorales su autoridad máxima es nombrada por el Consejo Nacional de Magistratura.(Art. 183).

Finalmente, el capítulo culmina señalando taxativamente que en las elecciones pluripersonales (como es la elección de parlamentarios) hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la Ley. (Art. 187).

Esta disposición es más criticable puesto que condena a la elección de parlamentarios a seguir un solo Sistema, no dando cabida a otras opciones además como ya hemos visto este sistema proporcional no previene la corrupción y fomenta el multipartidismo.

A nuestro modo de ver el sistema representativo peruano presenta falacias institucionales que perjudican la relación elector y elegido, y lo que es peor la relación ciudadano y autoridad, dichas falacias son insoslayables y estas van desde fijar un número fijo de parlamentarios, que actualmente son ciento treinta, hasta la imposición de un solo sistema electoral, *“En el Perú, la Constitución de 1993 ha sido objeto de múltiples críticas por su acentuado presidencialismo. Contiene, además, una serie de artículos que han provocado diversos rechazos. En el ámbito institucional consagra la figura del unicameralismo, señala un número fijo de congresistas (120), diseña un nuevo régimen electoral, entre otras discutibles normas. Incluso, en el ámbito conceptual, confunde el sistema electoral con los organismos electorales. Sin embargo, cada una de las modificaciones constitucionales en estos artículos, requeriría la aprobación del Congreso por mayoría calificada en dos legislaturas ordinarias y ratificadas por referéndum. Para obviar esto último se requiere su aprobación por los dos tercios del Congreso en dos legislaturas ordinarias consecutivas.”* (TUESTA SOLDEVILLA; 2005; p. 203).

El Senado como garante de mejor representación

Como ya se ha mencionado, la función más importante que puede ejercer el Órgano legislativo es la de representación, ya que es la función que da origen a las demás funciones que goza y ejerce el mismo Órgano.

Es por ello que es necesario contar con un correcto sistema de representación, que permita la relación directa entre parlamentarios y electores, que conllevaría a contar con diputados y Senadores que respondan por sus actos ante sus representados.

En el caso de los representantes de la Cámara de Diputados, sería lo adecuado que representen a distritos o circunscripciones uninominales o binominales, pero en el caso de la Cámara de Senadores la elección de sus miembros debe ser distinta, ya que una elección de Senadores mediante circunscripciones reducidas lograría tener un número amplio de Senadores que igualaría la cantidad de diputados, siendo lo más conveniente que sea menor la cantidad de Senadores.

Para estos efectos se proponen dos opciones de sistema de representación senatorial, que vendrían a ser la Representación por distrito nacional único o circunscripción única y la Representación por distritos regionales o circunscripciones múltiples.

Representación senatorial por distrito nacional único o circunscripción única

Mediante esta opción de representación, se propone que la elección de los miembros del Senado sea realizado por todo el electorado (Circunscripción única) hacia un solo grupo de candidatos, es decir no se toma en cuenta las divisiones territoriales y políticas ni para los electores ni para los postulantes.

De esta manera no se tendría una relación directa entre representantes y representados, ya que esta relación sería difusa e indirecta, además todos los candidatos podría ser oriundos de una sola región o de tan solo algunas regiones, no dando oportunidad a que las demás regiones tengan candidatos propios.

Este sistema de representación ha sido propuesto en el dictamen recaído de los proyectos de Ley N° 094/2006-CR, 589/2006-CR, 784/2006-CR y 1064/2006/CR, el cual proponía un Senado escogido en distrito nacional único; “Forma de elección. Se propone que los diputados elegidos por circunscripciones electorales que pueden tener como base los actuales departamentos, pero buscando fórmulas que combinen mejor los criterios de territorio y población para una mejor representación. En cambio, los Senadores son elegidos por distrito nacional, debido a que ello permite que el criterio de representación atienda por un lado a la participación local y, por otro lado, a una visión integral de la marcha de la Nación.” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ: Dictamen: Disponible en: www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/7diciembreDICTAMENBICAMERALIDADVERSIONFINAL.pdf; 06 de julio de 2013.).

Este sistema tiene como exponentes en su aplicación al Senado de Uruguay, Colombia y Paraguay en Sudamérica.

Representación senatorial por distritos regionales o circunscripciones múltiples

Este sistema es el más conveniente para el caso de un país como el Perú, ya que este basa en la elección de Senadores en distritos regionales múltiples, ya que la geografía política peruana contempla veinticinco regiones, que permitan una relación directa entre Senadores y población regional. “*El sistema de un Senado elegido por distritos regionales amplios y la fijación de normas constitucionales que impidan la demora de en la revisión de leyes, sea mediante un mecanismo perentorio o mediante el funcionamiento de comisiones intercamerales paritarias, con injerencia del Ejecutivo como en Francia, puede servir de inspiración.*” (FERRERO REBAGLIATI; 2003; p. 644).

Sin embargo como ya se ha mencionado, los más recientes dictámenes dejan de lado este sistema prefiriendo el sistema de circunscripción único nacional, pero cabe expresar que el último Senado peruano era elegido por distritos regionales o circunscripciones múltiples según el artículo 165º de la Constitución de 1979. *“Asimismo --a diferencia de la propuesta que nace de la Comisión de Constitución-, la Cámara de Senadores debe tener una representación territorial, con independencia del tamaño de las circunscripciones. La circunscripción única, que muchos proponen, no permite una representación de esta naturaleza. Los países que nacen de este tipo de circunscripción son excepcionales, como Colombia. Los liderazgos nacionales no tienen que ver con el tipo de circunscripción que les da origen, sino con la calidad de su desempeño.*

Hasta que no se constituyan regiones, se deben elegir dos o tres Senadores por cada departamento, considerando al Callao, Lima Metropolitana y Lima Provincias, de manera independiente.” (TUESTA; 2006; p. 07).

Otro punto referente a la representación y elección de los Senadores es el criterio de que parte de ellos sean elegidos por un Órgano gubernamental regional, es decir que sea escogido por el consejo regional de cada región, como ocurre en otras realidades, sin embargo creemos que el voto universal es la mejor opción de elección para un supuesto retorno al Sistema Bicameral, en una primera etapa, sin descartar posteriormente la opción antes mencionada. *“Lo apropiado con este tipo de bicameralismo sería que los miembros de la segunda cámara sean elegidos en el ámbito de cada gobierno regional.*

Respecto a la modalidad específica de elección podría optarse entre alguna de las siguientes alternativas:

- *La elección de los miembros de la segunda cámara por los ciudadanos, a través de sufragio universal, como en los Estados Unidos.*

- *La elección (o designación) de los miembros de la segunda cámara por algún Órgano de gobierno regional (el Consejo Regional o la Presidencia Regional), como en Alemania. En este caso, personalmente, considero que lo más adecuado sería que la elección corresponda al Consejo Regional, por ser el Órgano colegiado y normativo del gobierno regional.*
- *La conformación mixta de la segunda cámara, estableciéndose que una parte de sus miembros se elija por sufragio universal, en el ámbito de cada región o departamento, y otra parte sea designada por alguno de los Órganos de gobierno regional, de manera parecida al caso español.”* (SALCEDO CUADROS, Carlo Magno; ¿Unicameralidad o bicameralidad?; Disponible: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24784/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-Parlamento-peruano-depende>; 06 de julio de 2013.).

Número de Senadores

Como ya hemos hecho mención de que el Senado tiene que tener una representación de las regiones del país, lo más óptimo es que el número de sus representantes sea de 50 miembros, dos por cada región, “*Lo usual es que en los textos constitucionales determinan un número fijo de integrantes del Senado (sin menoscabo de que en ciertos casos existan formulas complementarias para su conformación, como en argentina o Uruguay donde concurren y lo presiden los vicepresidentes de la República, o de que se prevean mecanismos para incrementar su número conforme al volumen de electores, como en Paraguay) y que en las eventuales adecuaciones son muy esporádicas.*

Sobre la base de un número fijo, la variación más significativa que se advierte en este sentido es la relativa a la preservación de un principio de representación paritaria de las distintas entidades federadas, departamentos o provincias. De ahí que se tome como referente básico para registrar este indicador.” (Navarro Fierro; 2000; p. 40.).

También en este punto, queremos dejar en claro que no descartamos la posibilidad de que el número de Senadores incremente siempre y cuando incremente el electorado de cada región.

Representación selecta

Derecho de diferenciación

Es muy importante resaltar que el Senado, es una cámara compuesta en su gran mayoría por personas con experiencia y con un prestigio ganado, esta referencia también es tomada por la Real Academia Española de la lengua y por el Diccionario Jurídico del Dr. Guillermo Cabanellas, definiciones que se aprecian en el presente trabajo.

Por lo tanto la implementación de un Senado es una garantía de contar con representantes de experiencia y de calidad política, es por ello que los requisitos para Senador deben ser por la nacionalidad, tiene que ser peruano de nacimiento, por la edad, tiene que ser mayor de cuarenta y cinco años, por el de gozar y ejercer el derecho de sufragio, no pueden estar preso o cumpliendo condena, y finalmente debe contar con una profesión o haber desempeñado un cargo político, o militancia política por el lapso de diez años.

No obstante, existen versiones que no concuerdan con la idea de exigir una profesión, o exigir experiencia en un cargo político o militancia política, apelando al argumento de ser exigencias discriminatorias.

Por ello es importante exponer la diferencia entre discriminación y la diferenciación, teniendo la primera un carácter excluyente y la segunda un carácter apremiante, *“Mientras que la discriminación es antisocial, inhumana y hasta odiosa, la diferenciación es la distinción o distinciones que se hace a las personas, en razón de sus méritos o su esfuerzo, y a las cuales hay que*

darles mejor trato. También puede hacerse diferenciación, es decir trato preferente, a quienes tienen limitaciones, tal vez físicas o sociales y cuyo apoyo no es discriminación al resto de personas.” (Ortecho Villena; 2011; p. 46).

Otra manera de lograr reservar un lugar de excelencia y de prestigio, es el hecho de que una cantidad fija de Senadores sean escogidos por los Órganos estatales constitucionales, entre candidatos selectos, como ocurre en otros países, “Además de 38 Senadores electos por votación directa, la Constitución política de Chile dispone que el Senado se integre también por los ex presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo de forma continua, y por nueve Senadores designados en los siguientes términos:

- Tres por la Suprema Corte, de los cuales dos han de ser ex ministros de la Suprema Corte y otro ex contralor general de la República.
- Cuatro por el Consejo de Seguridad Nacional: uno debe ser ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, uno de la fuerza aérea y otro ex general de director de carabineros.
- Dos por el presidente de la República: uno es rector de una universidad estatal o reconocida por el Estado y otro ex ministro de Estado en un gobierno anterior.” (Navarro Fierro; 2000; p. 42 – 43.).

Finalmente recalcaremos que existiendo ciento ochenta representantes del Parlamento, entre diputados (ciento treinta) y Senadores (cincuenta), se cubriría en parte el gran desbalance que hay entre el número de parlamentarios y la cantidad de población, ya que ciento treinta congresistas es un número desproporcional para más de veinte y ocho millones de personas, sin soslayar el correcto criterio de variar la cantidad a medida del crecimiento de la población.

6.2. Función legislativa

Estado legislativo

Por mucho tiempo se ha afirmado que la función legislativa, que es emitir o promulgar leyes, es la más importante, sin embargo todas las funciones son importantes ya que todas son conexas, es decir se relacionan.

Esta función legislativa no escapa de esta conexión y así como la población escoge a sus representantes, estos deben cumplir con la correcta realización de las funciones que se les otorga, entre ellas la elaboración de leyes de calidad que regulen y prevengan problemáticas sociales. Dicho esto, es la población quien indirectamente legisla (por medio de sus representantes), esta figura es descrita por el jurista y maestro español Manuel García Pelayo como el Estado Legislativo, “ *la sociedad era considerada como un sistema autorregulado capaz de producir el mejor de los órdenes posibles con tal que el Estado, de un lado, no interfiera en su funcionamiento y, de otro, le garantizara las mínimas condiciones ambientales resumidas en la síntesis de libertad y seguridad{...}El modo de relación del Estado con la sociedad era fundamentalmente la legislación, razón por la cual se ha denominado a este tipo de “Estado Legislativo”{...}por su parte, la sociedad ascendía al Estado por medio del sufragio; produciéndose así un círculo perfecto.*” (García Pelayo; 1977; p. 11-12)



Fuente: García Pelayo, Manuel; Constitución y grupos de presión en América Latina; México D.F.; 1977; UNAM; p. 11.

Acto parlamentario

La emisión o promulgación de leyes, es un acto que realiza el Parlamento, para llevar a cabo este acto, se debe realizar un trámite que va desde la elaboración del proyecto de Ley, hasta la promulgación, publicación y vigencia de la misma, *“La Ley es un acto parlamentario, entendido como un acto jurídico a través del cual se expresa la voluntad política de la representación nacional. Constituye la principal expresión de la voluntad del Parlamento y sus efectos; en la mayoría de los casos, son generales y abstractos.”* (BERNALES BALLESTEROS; 2001; p. 91.).

Es oportuno señalar que el Parlamento no solo emite leyes, sino también emite otros actos, los cuales son de suma importancia, entre ellos podemos mencionar a la reforma constitucional, la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, la autorización para declarar la guerra y firmar la paz, la modificación o derogación de decretos de urgencia, la declaración de la vacancia de la presidencia de la república, la designación, ratificación o remoción de funcionarios, la aprobación de las leyes presupuestales y la aprobación de la cuenta general de la república; así como la emisión de resoluciones legislativas, informes y dictámenes, *“Además de las leyes, existen otros actos parlamentarios que también tienen fuerza y rango de Ley, como son el Reglamento del Congreso, las resoluciones legislativas y la aprobación de tratados internacionales.”* (BERNALES BALLESTEROS; 2001; p. 91.).

Como podemos apreciar son muchos los actos que puede realizar el Parlamento, cada uno de ellos son necesarios y trascendentales para la vida jurídica y política del país.

Procedimiento legislativo

El círculo legislativo

Etapas

Trámite ordinario:

1. Elaboración de la propuesta

Para el inicio del círculo legislativo, es necesario, en primer lugar, la elaboración de la propuesta o proyecto de Ley, esta es ideada por los Parlamentarios, el Presidente de la República, Autoridades de Órganos Constitucionales Autónomos, Gobiernos Regionales y Locales, ciudadanos universidades y los colegios Profesionales, los niños y adolescentes gozan también de esta atribución denominadas Iniciativa Legislativa, *“La Nación por medio de sus ciudadanos hábiles es la que elige al Presidente de la Republica y a los Congresistas y junto con ellos tienen derecho de iniciativa legislativa. También a los niños y adolescentes se les está dando la oportunidad de proponer leyes, mediante los “Congresos de Niños”, cuyas propuestas puede ser acogidas y presentadas congresistas.*

El Presidente de la República y los congresistas de una u otra forma designan y eligen a las autoridades que conforman el otro caudal de personas y Órganos que también tiene esta facultad (Poder Judicial, Ministerio Publico y otras instituciones y Órganos autónomos).” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 180).

2. Presentación de la proposición

2.1 Iniciativa legislativa

La Iniciativa Legislativa es un derecho, que según el artículo ciento siete y demás artículos de la Constitución, las siguientes

personas gozan:

- a) El Presidente de la República, previa Aprobación del Consejo de Ministros (Arts. 107, 125 inc. 1 y artículos 126 y 206).
- b) Los Congresistas (Artículo 107).
- c) En materia que le son propias:
 - El Poder Judicial (Artículo 107).
 - El Consejo Nacional de la Magistratura (Artículo 150, concordante con el inciso i del artículo 21 de la Ley 26397).
 - El Ministerio Público (Artículo 159, inciso 74, concordante con el artículo 44 del Decreto Legislativo 052).
 - El Defensor del Pueblo (Artículo 162, además del inciso 4) del artículo 9 de la Ley 26520).
 - El Jurado Nacional de Elecciones (Artículo 178). *“La Comisión de Constitución y Reglamento en su sesión del 25 de marzo de 1997 aprobó el informe presentado por el Congresista Enrique Chirinos Soto en el sentido que la Oficina Nacional de Proceso Electorales- ONPE- “Si tiene iniciativa constitucional en la formación de leyes en materia electoral... sin interferir con las potestades del Jurado Nacional de Elecciones”. Este informe del congresista se derivó de la consulta formulada por la ONPE, mediante Oficio N° 617-96-J-NPE. Con esta base el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC-, también tiene iniciativa legislativa.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 181).*
 - El Tribunal Constitucional (Artículos 107 y 201).
 - El Banco Central de Reserva (Artículos 84 y 107).
 - La Superintendencia de Banca y Seguros (Artículos 87 y 107).
 - La Contraloría General de la República (Artículos 82 y 107).
 - Las Regiones (Artículos 107 y 191, además del inciso L)

del artículo 15 de la Ley 27867).

- Los Municipios (Artículos 107 y 194, además del inciso 13) del artículo 9 de la Ley 27972).
 - Los Colegios Profesionales (Artículos 20 y 107, además de la Ley de participación de los Colegios Profesionales en los Órganos consultivos de las entidades del Estado N° 27843.).
- d) Los ciudadanos (Artículo 107 y Ley N° 26300, referida a los derechos de participación y control ciudadano en la vida política del Estado, en el artículo 11° de la referida Ley, se señala que es necesario que la iniciativa este signada por lo menos por un 0.3% de la población electoral nacional (la ONPE emitirá una resolución que acredite dichas firmas), dicha iniciativa tiene preferencia en su tramitación, y su publicación se efectuara en el Diario oficial “El Peruano”, concordante con el inciso 3 del artículo 76 del Reglamento del Congreso).
- e) Las Universidades (Art. 67 de la Ley Universitaria N° 26733).

2.2 Requisitos de admisibilidad

Los requisitos de admisibilidad, están establecidos de manera general en el artículo 75 del Reglamento del Congreso, y de manera específica en la Ley N° 26889 y su respectivo Reglamento D.S. N° 008-2006-JUS, en estas bases legales se detallan las fórmulas legales que según su amplitud, pueden dividirse en: Libros, secciones, títulos, capítulos, subcapítulos y artículos.

2.3 Determinación de la comisión

Una vez de presentada la propuesta legislativa, la Oficialía Mayor da parte a la Mesa Directiva para él envió de la misma a la Comisión respectiva, teniendo en cuenta un fundamento técnico.

2.4 Decreto de envío

El Decreto de envío es el documento formal que envía la propuesta legislativa a la comisión competente, concordante con el artículo 77 del Reglamento del Congreso. *"El decreto de envío especifica la o las comisiones que van a estudiar el tema, lleva la firma del Oficial Mayor y se inserta al final de la propuesta. Sin este decreto de envío la Comisión no toma oficialmente conocimiento de la propuesta, por tanto no puede ni debe debatirlo."* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 189).

3. Trámite y debate en comisión

3.1 Da cuenta a comisión

El Presidente de la comisión recibe el decreto de envío, debiendo este poner en conocimiento a los demás miembros de la comisión para la inscripción en la agenda, sin perjuicio de convocar una sesión extraordinaria.

3.2 Calificación

La calificación de la competencia está a cargo del Presidente de la comisión, este puede devolverlo a Oficialía Mayor para que se remita a la comisión correcta, sin perjuicio de ponerlo en consideración de la misma Comisión. *"En realidad no es el Oficial Mayor quien califica esta remisión a Comisión, sino la oficina de un miembro de la Mesa Directiva, por lo que al decidirse este pase a Comisión debe leerse el integro de la proposición y no solo el primer artículo, así se evitara el gran porcentaje de propuestas que son devueltas a Oficialía Mayor para su nuevo envío a la Comisión que corresponda conocerla."* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 190).

3.3 Revisión de los requisitos de admisibilidad

Los requisitos de admisibilidad están estipulados en los artículos 75 (requisitos y presentación de las proposiciones) y 76 (requisitos especiales) del Reglamento del Congreso, estos requisitos van desde la exposición de motivos, costo-beneficio, efectos de la norma y la fórmula legal que se propone, estos serán calificados por la Comisión,” *Si verdaderamente quisiéramos aliviar el trabajo de las comisiones y a la vez formar un hábito-o cultura- a los congresistas para que no obvien en la presentación de propuestas de Ley, los requisitos del artículo 75 del Reglamento, debía establecer una oficina especializada para que rechace las que no cumplen esta obligación y no darse el trabajo de remitirlo a comisión en la que se propicia debate estéril.*” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 192).

Preferencia en el debate

Según el artículo 105 de la Constitución, los proyectos de Ley presentados por el Ejecutivo con carácter de urgencia, tienen preferencia en su trámite, esto no exime a que dichos proyectos cumplan con los requisitos que exige el reglamento.

3.4 Recopilación de la información

Para que la comisión tenga un correcto conocimiento o una correcta visión del proyecto de Ley, es necesario que cuente con fuentes fidedignas que le permitan corroborar el contenido y afirmaciones del proyecto.” *La forma más práctica para recabar la información es el trato directo con la persona o la institución de quien se requiera, ya telefónica o personalmente por los Congresistas o por los asesores.*” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 194).

3.5 Información conforme

Si la información es conforme se realizara el predictamen, de no serlo, la comisión deberá solicitar una ampliación del término, de acuerdo con el tercer párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso son treinta días útiles para la realización del dictamen.

3.6 Predictamen

Se debe entender por el predictamen, como el dictamen provisional al que se le pueden hacer modificaciones, y para que la comisión de manera armoniosa vote por un dictamen.” *Es usual que en lugar de un predictamen sirva de documento de debate un informe que prepara la asesoría de la Comisión. En este caso el asesor responsable lo sustentara y absolverá las cuestiones que hagan los congresistas.*” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 195).

3.7 Votación del predictamen

La comisión llegado el momento, vota si el predictamen:

- Es aceptado en su totalidad y/o el informe de asesoría.
- Se le realizarán modificaciones.
- Se aplaza su discusión, para obtener mayor información.
- Requiere más información.
- Se acuerda que el autor sustente la propuesta de Ley.
- Se solicita al autor subsane los requisitos de admisibilidad exigidos.
- Se decide la inhibición y se devuelve a la Oficialía Mayor.
- Se solicita que se pronuncie otra comisión.
- Se designa una subcomisión para que esta analice la propuesta.
- Se rechaza el predictamen y se acuerda otro dictamen.

“Es importante que todos los grupos representados en la Comisión opinen respecto a la proposición legislativa o al dictamen, ya sea a favor o en contra. Ello quedara grabado y servirá para conocer la posición del grupo que representa respecto al tema tratados.

El presidente vota como cualquiera de los miembros de la Comisión.

En caso que la votación resulte empatada, el voto del Presidente dirime la votación, es decir ejerce el derecho del doble voto. La dirimencia del voto es un tema muy delicado y que no ha sido debidamente reglamentado. En su nombre se han cometido deslices importantes en desmedro de la democracia. El 9 de junio de 1998 se ha modificado el articulado 52 del Reglamento estableciéndose que en caso de producirse empate en la votación, el Presidente tendrá un voto dirimente.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 196-197).

3.8 Elaboración del dictamen

Pasado el momento de la deliberación, se elabora el dictamen, que puede ser:

A) Según la calidad:

- Negativo; No se acepta la propuesta de Ley, este se archiva.
- Positivo; Se acepta en su totalidad la propuesta de Ley, de aceptarse parcialmente se emite un dictamen sustitutorio.
- Alternativo; no se deniega la propuesta pero se le envía a la comisión pertinente.

B) Según la cantidad de firmas:

- Unanimidad; Todos los miembros de la comisión tienen el mismo voto.

- Mayoría; La mayoría de los miembros vota por una opción.
- Minoría; La minoría de los miembros vota por una opción.

3.9 Votación del dictamen

Todos los miembros de la comisión votan a fin de determinar el sentido del dictamen, cabe recalcar que en caso de empate, el voto dirimente los tiene el Presidente de la comisión, *“Si la votación no es favorable a la propuesta, o sea es negativa, el dictamen simplemente se pone en conocimiento del Presidente del Congreso, creo que es necesario que se establezca en el Reglamento, que en este caso se haga conocer oficialmente, y de inmediato, al autor, el acuerdo de archivamiento o la no aprobación de una propuesta de Ley, por lo menos por simple cortesía y para que haga valer su derecho a pedir reconsideración de la votación, si así lo cree necesario”* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 198).

3.10 Firma del dictamen

Una vez redactado el dictamen, estando este de acuerdo a lo optado por la comisión, se procede a la firma del dictamen por todos los miembros de la comisión, *“Si un Congresista no está conforme con alguno de los puntos que contiene el dictamen puede firmar con reserva, indicando sobre que artículo tiene reserva. El congresista ausente al momento de la firma del dictamen puede adherirse por escrito hasta antes de su debate en el Pleno y verbalmente durante éste. También puede cualquier miembro de la Comisión, retirar su firma. Si por esta causa el dictamen deja de ser en mayoría la proposición y el dictamen automáticamente vuelven a Comisión”* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 199).

Reconsideración de votación

Pese a que esta figura no está contemplada por el Reglamento del Congreso, el autor de la proposición de Ley desaprobada, puede agregar nuevos argumentos o información para que la comisión reconsidere y debata nuevamente tal proposición.

Retiro de la proposición

El autor de la proposición de Ley, está legitimado de retirar la misma hasta antes de ser votado por el Pleno del Congreso. *"En una Comisión se dio el insólito caso de no permitir que uno de sus miembros retire en la sesión su propuesta, recortándole su derecho a elegir. La posición de la Comisión se amparó en que no podía hacerlo así, sino con pedido escrito al Presidente del Congreso. Argumento deleznable desde todo punto de vista. El autor retira una propuesta de Ley cuando considera, o se entera, que será desestimada su propuesta y como una vez desestimada su propuesta no podrá presentarla en esa legislatura, opta por esta figura para variarla o para presentarla posteriormente con los elementos suficientes como para tener la aceptación que busca."* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 202).

Dispensa del trámite de la comisión

Para la dispensa del trámite de la comisión es necesario que se haga un pedido por escrito, dirigido al Presidente del Congreso para que el Pleno del Congreso sea quien apruebe por mayoría simple su dispensa. *"El pedido de dispensa de Comisión puede basarse en que han transcurrido los 30 días que se otorga a la Comisión para que dictamine, o por la importancia y/o urgencia del tema. Si se acuerda la dispensa del trámite de Comisión la*

proposición pasa a orden del día del Pleno.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 202).

Ampliación del plazo para dictaminar

Recordando el artículo 77 del Reglamento del Congreso, el plazo máximo para que la comisión emita dictamen es treinta días útiles, bajo esta regla, la misma comisión puede emitir dictamen que amplíe dicho plazo. *”En la practica el pedido lo hace lo hace el Presidente de la Comisión por propia iniciativa-que da cuenta a la Comisión- o por acuerdo de la Comisión. El pedido es dirigido al Presidente del Congreso. Este da cuenta al Pleno que lo puede desestimar-hasta ahora esta alternativa nunca se ha dado-o aprobar. Otorgándole un nuevo plazo que lo propone el Presidente del Congreso.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 203).*

4. Consideración en orden del día por el consejo directivo

Una vez emitido el dictamen que aprueba la proposición de Ley, este llega a la Presidente del Congreso, que informa al Pleno y pasa a orden del día, es decir que se puede debatir de inmediato dicha proposición; sin embargo el Consejo Directivo, puede fijar otra fecha para su discusión, dependiendo de cuan cargada este la agenda del Congreso. En caso de urgencia la proposición será atendida inmediatamente.

“Cada grupo parlamentario propone ante el consejo directivo, por medio de su Directivo – Portavoz, los dictamines que deben debatirse en el Pleno se distribuye con una anticipación de 24 horas al inicio de la sesión, ya sea personalmente o en sus oficinas que cada congresista tiene en el Parlamento.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 206).

5. Debate en el pleno

En esta etapa del Círculo Legislativo, entra a tallar la Mesa Directiva quien anuncia que se realizara el debate de determinada proposición de Ley, por lo que el relator leerá las conclusiones del dictamen, y se proseguirá a determinar el tiempo que cada Grupo Parlamentario cuenta para argumentar su posición, además se señalara el modo en que se debatirá la proposición, es decir si se debatirá de manera general o si se debatirá artículo por artículo, es entonces cuando se le cede uso de la palabra a los Congresistas que la han pedido, recordándoles el tiempo asignado hacia ellos y a su Grupo Parlamentario, a partir de ese momento se inicia el debate.

“No obstante esta asignación de tiempos, el debate de una propuesta de Ley puede durar minutos, horas o días y no necesariamente termina aprobándose.

Después del debate se somete a votación el dictamen, pudiendo el Pleno:

- *Aprobar el dictamen propuesto por la Comisión.*
- *Modificar (adicionando o suprimiendo) una palabra, frase o artículo.*
- *Acordar su vuelta a Comisión mediante cuestión previa.*
- *Derivarlo a otra Comisión para un mejor estudio, mediante cuestión previa.*
- *Acordar que la propuesta sea remitida como recomendación a determinado sector, mediante cuestión previa.*
- *Postergar su discusión, mediante cuestión previa.*

La aprobación puede ser por unanimidad o por mayoría.”
(ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 207).

Finalmente, cuando la proposición de Ley es aprobada, ya sea esta con modificaciones surgidas y aprobadas en el debate, se realizara la redacción de la misma con las reformas a cargo de una comisión de redacción, la cual entregará dicha redacción a la Oficialía Mayor, para la emisión de la autógrafa.

6. Firma de la autógrafa y remisión al presidente de la república

Para la emisión de la autógrafa, es necesaria que la Proposición de Ley aprobada por el pleno, ya redactada con sus modificaciones si fuera el caso, sea firmada por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. *“La autógrafa es el documento que contiene la Ley aprobada por el pleno, y que, firmado de acuerdo al Reglamento por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes, se remite al Presidente de la Republica para su promulgación.”* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 208).

7. Trámite en la presidencia de la república

Una vez que la autógrafa llega a manos del Presidente de la República, y según el artículo 108 de la Constitución, éste cuenta con un plazo no mayor de quince días para promulgar la misma, si es el caso deriva la autógrafa a la autoridad del sector competente.

El Presidente República puede:

- observar la autógrafa

Cuando la autógrafa es observada ya sea de manera total o parcial, esta se devuelve al Presidente del Congreso para que se estudie y discuta las observaciones ya sea en el pleno o en una comisión aparte y para decidir si se reconsidera la Ley y es promulgada por el propio Presidente del Congreso, es necesario contar con la mitad más uno del número legal de

Congresistas, este requisito también es exigido por el mismo artículo 108 de la Constitución.

De no lograr la reconsideración, se enviara nuevamente la autógrafa al presente de la República para que decida si la vuelve a observar. *“el artículo 108 de la Constitución establece que si el Congreso reconsidera la Ley lo promulga su Presidente. La reconsideración requiere de voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso es decir 61 votos favorables. El Reglamento-artículo 79-recoge literalmente este artículo constitucional, pero no lo desarrolla. Esto ha dado lugar para que, sea que se apruebe o no las observaciones, se remita por segunda vez al Presidente de la República, al que –inconstitucionalmente-se le otorga la facultad de hacer una segunda observación. Este trámite ha ocasionado algunos entrampamientos porque hay casos en que han sido observados en la segunda oportunidad artículos que no lo fueron en la primera.”* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 210).

- Guardar silencio.
De guardar silencio el Presidente de la República y al haberse cumplido el plazo de quince días, será el propio Presidente del Congreso quien promulgue dicha Ley ante el Pleno del Congreso.
- Promulgar la Ley en parte y observarla en parte.
Puede darse el caso que el Presidente de la República apruebe la Ley y observe la misma, las observaciones serán derivadas al Presidente del Congreso para que se discutan las mismas. *“Este sui-generis caso se dio con la Ley de Presupuesto para 1991. El 29 de diciembre de 1990 se promulgo la Ley 25293 en la que se consignaba como*

Observados los artículos 99, 129, 132, 135, 172, 178, 209, 250, 253, 277, 281 y 282. Definitivamente una forma sui-generis no contemplada ni en la Constitución ni en ninguno de los Reglamentos del Congreso y que suscito interesantes debates y críticas". (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 213).

- Promulgar la Ley en su totalidad.

Si el Presidente de la República no encuentra inconvenientes en la Autógrafa, promulga la Ley y ordena su publicación en el diario oficial "El Peruano".

8. Promulgación y vigencia de la Ley

Ya promulgada la Ley debe realizarse su publicación en el diario oficial "El Peruano" para su vigencia y cumplimiento, en concordancia con el artículo 109 de la Constitución, y en concordancia con la Ley de Reforma Constitucional N° 28389, "*Es por ello que el artículo 109 de la Constitución indica que la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo que explícitamente la misma Ley indique el inicio de su vigencia ya sea en parte o en su totalidad.*

No obstante lo claro de esta disposición constitucional, en innumerables leyes se consigna como artículo final que su vigencia es desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano". Hay que aclarar que si bien la Constitución no se refiere a "El Peruano" como diario oficial, la Ley le ha reconocido tal distinción. Asimismo la Ley puede indicar que la publicación se haga en otro diario de circulación nacional". (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 215).

Trámite especial:

1. Reforma constitucional

Según el artículo 206 de la Constitución, tienen iniciativa:

- El Presidente de la República. Con aprobación del Consejo de Ministros.
- Los Congresistas.
- El 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la Oficina Nacional de Proceso Electorales.

Para la aprobación de la reforma constitucional es necesario la mayoría absoluta del número legal de los Congresistas y ser ratificada por referéndum, solo se puede omitir dicho referéndum cuando se apruebe dicha reforma en dos legislaturas sucesivas, esta aprobación debe ser superior a los dos tercios del número legal de congresistas, estas disposiciones también están prescritas en el artículo 206 de la Constitución, lo que caracteriza a esta Constitución como una Constitución semipetrea.

2. Aprobación de tratados y acuerdos

Teniendo en cuenta el artículo 56 de la Constitución, los Tratados y Acuerdos Internacionales deben ser aprobados por el Congreso, antes de que sean ratificados por el Presidente de la República, en materias de:

- Derechos humanos.
- Soberanía, dominio o integridad del Estado.
- Defensa Nacional.
- Obligaciones financieras del Estado.
- Los que crean, modifican o suprimen tributos.
- Los que exigen modificación o derogación de una Ley.
- Los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

- Los que afecten disposiciones constitucionales y exijan reformas Constitucionales.

Sin embargo el artículo 57 de la Constitución prescribe que los tratados en materias distintas a las señaladas en el artículo 56 de la misma, pueden ser celebrados, ratificados o adheridos por el Presidente de la República sin la aprobación previa del Congreso, sin embargo debe dar cuenta al Congreso, y este emite un acto denominado Resolución Legislativa.

Finalmente el artículo prescribe que en los casos de denuncia de tratados, es también el mismo Presidente de la Republica quien los realiza sin consentimiento del Congreso pero con cargo a dar cuenta, no obstante en casos de denuncia de Tratados que requieren consentimiento del Congreso, si deben ser previamente autorizados por éste, es decir los tratados a los que se refiere el artículo 56.

A nuestro modo de ver, todas las materias de los Tratados deben ser aprobados o autorizados por el Congreso ya que en la interpretación del artículo 57 pueden incorporarse materias importantes, como los es, el de ambiente.

3. Leyes presupuestales

Según lo prescrito por el artículo 77 de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, y según lo prescrito por el artículo 78, es por iniciativa del Presidente de la República (con asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas) quien envía el Proyecto de Ley de Presupuesto y los proyectos de Ley de endeudamiento y de equilibrio financiero, al Congreso dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

Una vez recibido los Proyectos de Ley antes mencionados y de acuerdo a lo prescrito por el inciso c) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, se convoca a sesión al Pleno, en un plazo no mayor de 48 horas, en dicha sesión el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas exponen dichos proyectos por un tiempo no mayor a 60 minutos, luego se inicia un debate, después del mismo, los proyectos son publicados en el diario “El Peruano” y enviados a la Comisión de Presupuesto para su debate público.

El mismo artículo 81 del Reglamento, prescribe el procedimiento a seguir después de la publicación, *“Dictaminados los proyectos de Ley se inicia el debate en el Pleno el 15 de noviembre. En el Pleno, el Presidente del Consejo de Ministros opina sobre el dictamen, seguidamente el Ministro de Economía y Finanzas sustenta el pliego de ingreso y cada jefe de sector sustenta el pliego de egresos que le corresponde, en intervenciones que no exceden los 30 minutos. Concluida esta etapa los grupos parlamentarios intervienen conforme a lo acordado por el Consejo Directivo. Concluido el debate el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo, su conformidad o disconformidad con el proyecto aprobado.”* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 224).

Finalmente la autógrafa es emitida hasta el 30 de noviembre; de no emitirla el Congreso, es emitida por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Legislativo. Estas disposiciones se conjugan con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado N° 26703 y su modificatoria la Ley N° 26884.

4. Créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas

Según lo prescrito por el último párrafo del artículo 80 de la Constitución, los créditos suplementarios, las habilitaciones y las

transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto; también se prevé que durante el receso parlamentario sean tramitadas ante la Comisión Permanente; para su aprobación es necesaria la votación favorable de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Estas disposiciones también se conjugan con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado N° 26703 y su modificatoria la Ley N° 26884.

5. Cuenta general de la república

Teniendo en cuenta lo prescrito por el artículo 81 de la Constitución, la Cuenta General de la República, que *“es el instrumento de información administrativa de la gestión del sector público que contiene información y análisis de la actuación de las entidades del Estado en el cumplimiento de sus objetivos durante un ejercicio presupuestario”* según el artículo 3 de la Ley de Gestión de la Cuenta General de la República N° 27312, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence el quince de noviembre del año siguiente al de ejecución del presupuesto.

“El proyecto de Ley es remitido posteriormente a la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República la que debe examinarla en el término de 90 días de su presentación y el Congreso debe pronunciarse en el plazo de 30 días. Si no hay pronunciamiento-acuerdo del Pleno-el informe de la Comisión Revisora, se remite mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso-al Presidente de la República para que lo promulgue mediante decreto legislativo. No se indica que pasa si la Comisión Revisora no se pronuncia, por analogía, debe entenderse que el Presidente promulga la Ley por él propuesta.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 225).

6. Autorización para declarar la guerra y firmar la paz

El inciso 16) del artículo 118 de la Constitución, prescribe que “corresponde al Presidente de la República; declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.” Dicha autorización se realiza mediante una Resolución Legislativa, para este tipo de autorización no existe Ley alguna que regule la misma.

“Pero esta facultad debe previamente ser autorizada por el Congreso que avala la solicitud y las circunstancias y emite una Resolución Legislativa. Aun cuando no hay norma que lo establece, el acuerdo del Congreso debería tomarse por lo menos con las dos terceras partes del número legal de los miembros.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 225).

7. Control sobre los actos normativos del Órgano Ejecutivo

Este control hace referencia a la Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República N° 25397, esta Ley hace referencia al control del Órgano Ejecutivo por parte del Órgano legislativo, a los siguientes actos: decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos extraordinarios, estados de excepción, convenios internacionales Ejecutivos, esta se hace mediante un proceso que inicia en una comisión de designación especial, la cual emite un dictamen para su aprobación en el pleno para la Resolución Legislativa.

8. Leyes autoritativas de legislación delegada

Para la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, es necesaria la promulgación de la Ley que autorice la facultad de legislar sobre la materia específica y por el plazo determinado, tal como lo prescribe el artículo 104 de la Constitución.

El procedimiento de dicha delegación según el Reglamento del Congreso, se inicia con la solicitud expresa por parte del Presidente de la República con la autorización del Consejo de Ministros según lo prescrito por el inciso 2) del artículo 125 de la Constitución, que llega a la Mesa Directiva del Congreso la cual deriva a la Comisión de Constitución, quien aprueba o no su derivación al Pleno del Congreso para su votación, de ser aprobada su promulgación, publicación, vigencia y efectos, están sometidas a las mismas normas que rigen para la Ley, según el último párrafo del mismo artículo 104.

El mencionado artículo prescribe también que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente, las que según el artículo 101 de la misma Constitución son:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

9. Modificación o derogación de decretos de urgencia

Teniendo en cuenta lo prescrito por el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, *“Corresponde al Presidente de la República; dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de Ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”*.

La puesta en conocimiento al Congreso del referido Decreto de Urgencia es en el más inmediato plazo, es decir que no exceda del plazo de 24 horas, además el Presidente del Congreso deriva dicho decreto a la Comisión de Constitución, esta puede formar una subcomisión para el estudio de la misma, dándole el plazo improrrogable de quince días útiles para su pronunciamiento solo en caso de contravenir la Constitución, no referirse a materias económicas y financieras o no tener carácter de urgencia.

Finalmente, de no existir inconvenientes esta pasa inmediatamente al Pleno para su aprobación y para ser promulgada por el Presidente del Congreso mediante Resolución Legislativa, todo este proceso está contenido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Sin embargo, esta facultad de expedir Decretos de Urgencia por parte del Poder Ejecutivo, siempre han sido objeto de críticas ya que el Congreso de no tiene los filtros suficientes para determinar su carácter de urgencia debido a que no existe Ley o reglamento que regule dichos Decretos. *"Materia de continuo debate es el concepto que debe primar para promulgar decretos de urgencia tomado como pretexto las llamadas medidas extraordinarias en materia económica y financiera, pues algunas solo son de otro carácter y no necesariamente extraordinarias y menos de requerimiento por el interés nacional. Estos conceptos deberían ser reglamentado o precisados por norma expresa."* (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 225).

10. Declaración de vacancia de la presidencia de la república

A lo prescrito por el artículo 113º de la Constitución, la vacancia de la Presidencia de la Republica se da:

- Muerte del Presidente de la República.
- Su permanente incapacidad moral o física declarada por el

Congreso. (declarada judicialmente).

- Aceptación de su renuncia por el Congreso.
- Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. (Esta disposición es concordante con el inciso 9 del artículo 102º de la Constitución, que prescribe que son atribuciones del Congreso, autorizar al Presidente de la República para salir del país; es también concordante con la Ley que regula la autorización de salida del territorio nacional del Presidente de la República N° 28344). Y
- Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117º de la Constitución. (Según lo prescrito por el artículo mencionado, el Presidente puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 134º de la Constitución; esto es haber censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.).

La vacancia y salida del país, se expide mediante Resolución Legislativa, y teniendo en cuenta lo prescrito por el artículo 115º de la Constitución, es el Primer Vicepresidente quien asume la Presidencia, en su defecto lo hará el Segundo Vicepresidente y por impedimento de ambos, lo hará el Presidente del Congreso, en caso de ser impedimento permanente, es el mismo Presidente del Congreso quien convoque inmediatamente a elecciones.

En caso de salida autorizada del país por parte del Presidente, es el Primer Vicepresidente quien se encargará del despacho presidencial, en su defecto lo hará el Segundo Vicepresidente, esto en concordancia con el mismo artículo 115º de la Constitución.

11. Designación, ratificación o remoción de funcionarios

Para la designación, ratificación o remoción de los altos funcionarios, los cuales son el Contralor General de la República (A propuesta del Poder Ejecutivo según el artículos 82º y mediante la Comisión Permanente, según el inciso 1) del artículo 101º de la Constitución), el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (A propuesta del Poder Ejecutivo según el artículos 87º y mediante la Comisión Permanente, según el inciso 2) del artículo 101º de la Constitución), Defensor del Pueblo, así como a tres representantes del Directorio y al Presidente del Banco Central de Reserva (A propuesta del Poder Ejecutivo según el artículos 86º y mediante la Comisión Permanente, según el inciso 2) del artículo 101º de la Constitución), y la designación de los siete magistrados del Tribunal Constitucional, se realiza mediante Resolución Legislativa.

Para el caso de remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, por causa grave mediante acuerdo del Congreso y siendo necesario el voto conforme de los tercios del número legal de congresistas, también se realiza mediante Resolución Legislativa.

Otros actos que se realizan son los siguientes;

- Derecho de amnistía.
- Demarcación territorial.
- Consentimiento para ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional.

Otros actos:

1. Resoluciones legislativas

El artículo 67 del Reglamento del Congreso prescribe que; *“Las propuestas o proyectos de Ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa*

legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una Ley o resolución legislativa por el Congreso.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 227).

Para nosotros las Resoluciones Legislativas son actos del Congreso, por el cual realizan o cumplen funciones y atribuciones que le competen.

2. Informes

Con respecto a los informes, que son también actos parlamentarios el artículo 71º del Reglamento del Congreso, define muy claramente lo que es un informe, este prescribe que; *“Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.*

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves.

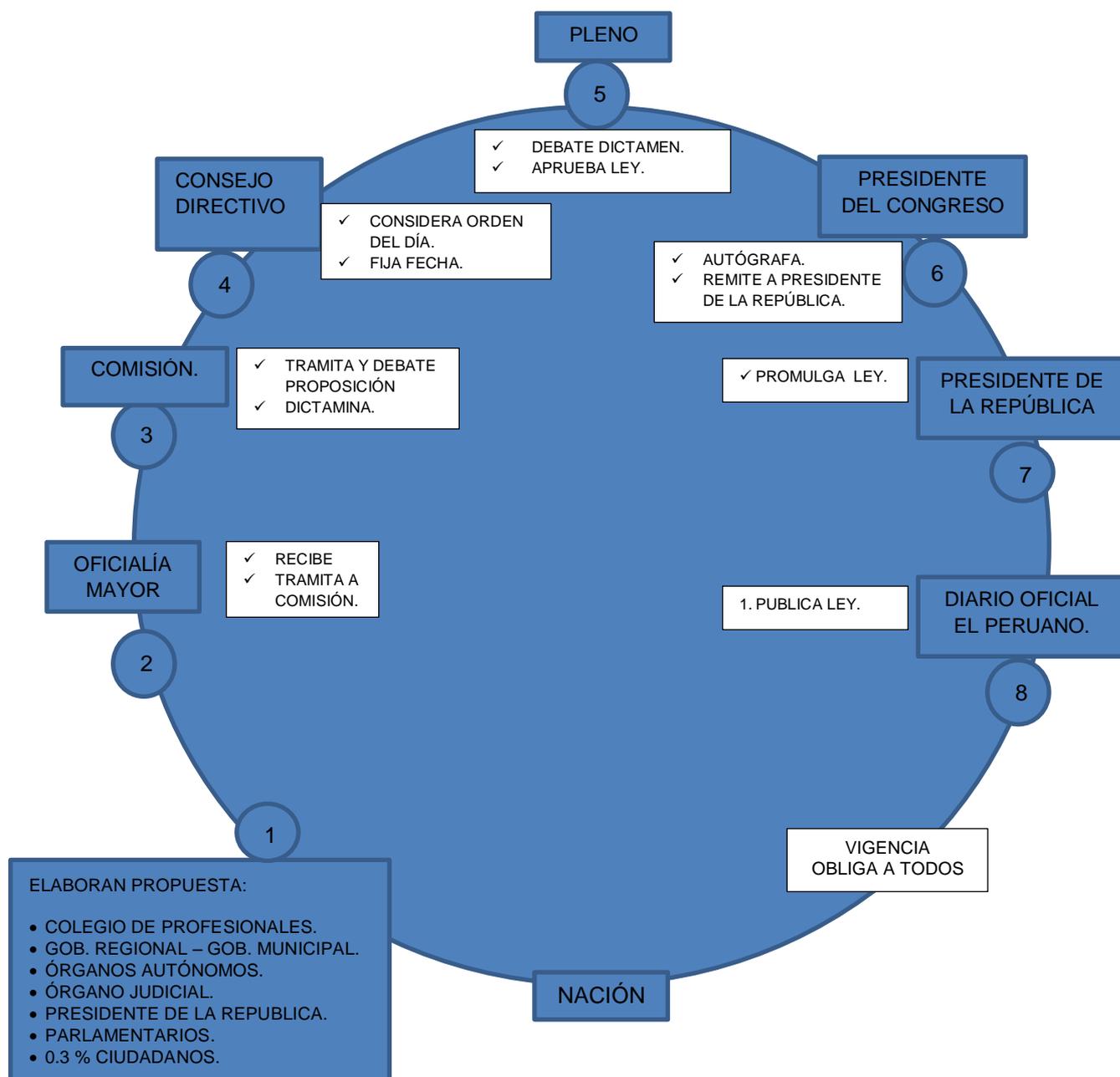
Para la presentación de los informes en mayoría y minoría se aplican las mismas reglas que para los dictámenes.” (ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 227).

3. Dictamen

De la misma manera los dictámenes, son actos parlamentarios que el artículo 70º del Reglamento define claramente, prescribiendo que;

“Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de Ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de Ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.”
(ALVARADO ARAUJO; 1998; p. 227).

Círculo legislativo



(Fuente del Cuadro: ALVARADO ARAUJO, Mario; 1998; p. 83).

El Senado como garante de mejores leyes

Esta función demuestra claramente la necesidad de contar con un Senado dentro del Órgano legislativo, ya que es la Ley y la calidad de las mismas, es un indicador exacto y concreto de qué clase de Parlamento tenemos. *“Una de las tareas más importantes que realizan los legisladores es la de elaborar las leyes que han de regir en un país. Las conductas de los hombres que conviven en sociedad son reguladas en su mayoría por reglas de conducta; es decir, por leyes. Un país que se preocupa por mejorar la calidad de sus leyes es un país que avanza en todo los aspectos: económicos, culturales, tecnológicos, etcétera. Las leyes de un país necesariamente reflejan las estructuras económicas del mismo, la cultura, etcétera”* (Varios Autores; 2000; p. 117).

Dicho esto, el Senado sería un filtro ideal para la expedición de mejores leyes, entiéndase que la función legislativa, demanda también el hecho de otorgar facultades de legislar al Órgano Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos así como la aprobación de los Decretos de Urgencia.

Control legislativo:

Hacemos referencia al control legislativo, como esa potestad de realizar una revisión a los proyectos de Ley, originados en la Cámara de Diputados, hecho que también da tiempo a la comunidad a emitir una opinión, *“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.”* (Planas, Pedro; 2001; p. 42).

El correcto uso de la técnica legislativa

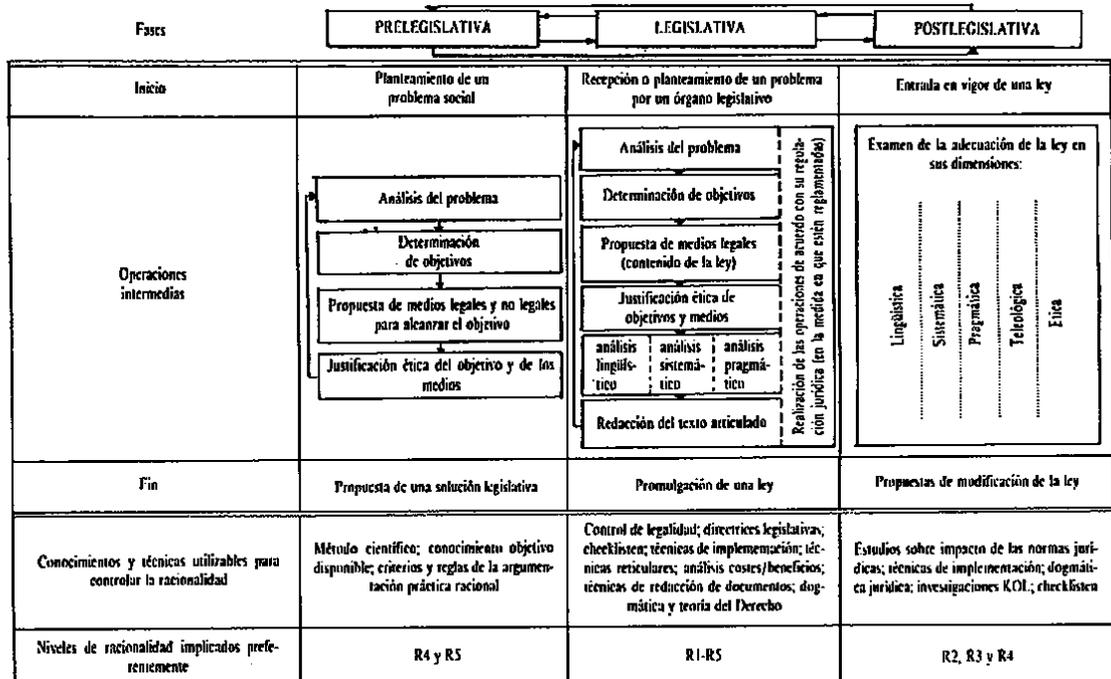
El principal control que se debe realizar sobre los proyectos de Ley, es el de verificar el correcto uso de la técnica legislativa, esto es revisar los proyectos de Ley y cerciorarse si cumplen las exigencias de análisis lingüístico, sistemático y pragmático, teleológico y ético, esto es tener un método adecuado, *“La técnica legislativa es un instrumento más con el que puede contar el legislador para la buena elaboración de las leyes; en la medida en que se apliquen los lineamientos o directrices los resultados serán mejores.*

En todo trabajo de investigación —como lo es elaborar un Ley— se requiere del uso de una metodología para alcanzar los objetivos planteados, y precisamente la técnica legislativa en el caso de las leyes, cumple esa función metodológica, más que técnica.” (Varios Autores; 2000; p. 117).

La importancia de la técnica legislativa es tal, que tiene relación directa con la seguridad jurídica y el de contar con un buen ordenamiento jurídico, *“La técnica legislativa es “la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas”.*

El interés por la misma refleja la preocupación que se tiene hoy por mejorar un mundo jurídico complejo en el que proliferan el número y especialización de sus fuentes normativas haciendo peligrar, entre otras cosas, el principio de seguridad jurídica.” (Varios Autores; 2000; p. 117).

ESQUEMA



Fuente: 36. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía /CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier; 1980; Pág. 31

Visto ya la definición e importancia de la técnica legislativa, es oportuno revisar que actos legislativos deben pasar por la Cámara de Senadores, para que este realice el control de las mismas y corrobore el correcto uso de la técnica legislativa.

- **Leyes**

Los proyectos de Ley aprobados por la Cámara de Diputados, recordando que la Ley es el acto legislativo por excelencia que realiza el Parlamento, deben pasar el filtro que debe implantar el Senado, teniendo como definición de la Ley, la siguiente; “La Ley es la norma escrita de precepto general que emana de los Órganos políticos del Estado y se presume fundada en una necesidad común, relativa a la convivencia.” (Arturo Orgaz; 1941; p. 76).

Segunda votación

Para evitar la crítica del poco debate que se da en el actual Parlamento unicameral, se implanto la institución de la Segunda Votación.

Asimismo, el artículo 73 y 78 del Reglamento del Congreso, hace referencia a la doble votación, que debe realizar el Parlamento actual, sin embargo existe la excepción de que la Junta de Portavoces solicite la exoneración de la segunda votación, lo que hecha por los suelos el objetivo de esta institución, ya que la finalidad de que el proyecto sea debidamente debatido y aprobado no se cumple.

El autor Pedro Planas nos da una razón más para esta revisión, *“Por eso la ventaja del Parlamento bicameral en la deliberación de leyes radica no en la atribución de revisión de la otra cámara, sino en las posibilidades reales de ejercer esta revisión, garantizada por estar a cargo por 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 Cámara precedente.”* (Planas, Pedro; 2001; p. 35).

Debate en la Cámara de Senadores

No cabe duda que la comunidad académica y la sociedad, extrañan los grandes debates dados en la Cámara de Senadores, ya que grandes figuras políticas como Manuel Ulloa, Luis Alberto Sánchez, Ramiro Prialé, Raúl Porrás Barrenechea, entre otras figuras, que libran apasionadas discusiones.

Esos niveles de debates se dan gracias a la experiencia, profesionalismo y ética que solo los miembros de un Senado brindarían, además cabe recordar que mientras un proyecto de Ley sea más debatido, mayor legitimidad tendrá, *“las leyes aprobadas requieren cierto nivel de legitimidad, que no pueden limitarse a la decisión numérica de un solo grupo parlamentario. Aun si el Congreso*

es bicameral, debe habilitarse en el Pleno de cada Cámara, existe, como existe en todos los Parlamentos modernos, el sistema de doble debate ¿general y específico?, con sus respectivas votaciones, que además es el sistema que rige las deliberaciones en todos los Parlamentos unicamerales del mundo. El doble debate debe concebirse como un importante medio para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos y para favorecer la calidad y legitimidad de la Ley aprobada.” (Planas, Pedro; 2001; p. 35).

Finalmente, el debate ayuda a consolidar un proyecto de Ley, por ello jamás se debe exonerar de un debate a un proyecto en ambas cámaras.

El presente cuadro, nos brinda un mejor panorama de como los proyectos de Ley ya convertidos en autógrafas, son observados por el Órgano Ejecutivo, por falta de un buen sistema de control y/o revisión de las mismas.

Autógrafas observadas por el Ejecutivo

Periodo anual de sesiones

:	2001 – 2002	39
	2002 – 2003	87
	2003 – 2004	61
	2004 – 2005	47
	TOTAL:	234

Mientras que en 1985 y 1990 solo seis autógrafas fueron observadas.

Fuente: (Congreso de la República; Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Poder Legislativo; disponible http://www.Congreso.gob.pe/dgp/Gestion_Informacion_Estadistica/productos.html; 05 de julio 2013.).

- **Decretos legislativos**

El control parlamentario de los decretos legislativos

Los decretos legislativos, como ya se mencionó, nacen con una Ley autoritativa, la cual el Parlamento promulga teniendo en cuenta la materia a legislar y el plazo, sin embargo el control de las mismas deja mucho que desear, debido a que mediante Decretos Legislativos, el Órgano Ejecutivo ha legislado en materia penal (D.L. 958, que regula el proceso de implementación y transitoriedad del Nuevo Código Procesal Penal), en materia tributaria (D.L. 1119, que modifica la Ley del Impuesto General de las ventas e Impuesto Selectivo al Consumo en lo que respecta a las operaciones de exportación.), y en otras materias, las cuales no han encontrado ninguna resistencia de análisis en el Parlamento, ya que estos son promulgados inmediatamente.

Siempre con la atingencia de que no se pueden delegar en materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de presupuesto y Ley de la cuenta general de la república.

“La función de control de los decretos legislativos por parte del Congreso no tiene otro objeto que asegurar que el resultado de la delegación (los decretos legislativos), correspondan a la voluntad manifestada del legislativo. El fundamento de tal control reposa por un lado en que se está delegando potestades legislativas a quien no es su depositario habitual, esto es el Ejecutivo, y de otro lado, en la necesidad de asegurar que la Ley sea la expresión de la voluntad popular manifestada a través de sus representantes en el Parlamento. La pertinencia del control parlamentario tiene su base también en la existencia de una previa delegación, que faculta al delegante para

controlar el uso que se hace de la facultad delegada.” (J. R. Montero Gibert; 1984; p. 109).

A manera de Conclusión, Nuestro criterio respecto de los decretos legislativos, es que estos deben estar restringidos o prohibidos para legislar en materias como la Tributaria y Penal, y tan solo dar facultades legislativas para materias como la de Transporte, Producción, Agricultura, Vivienda, etc.; sin embargo esta facultad de otorgar funciones legislativas al Órgano Ejecutivo, debe ser revisada por un Senado, el cual sería un filtro ideal para constatar si existe legitimidad e interés social, para otorgar una facultad tan delicada como es la legislativa al Órgano Ejecutivo, ya que existen antecedentes desfavorables, alguno de los cuales serán revisados más adelante.

- **Decretos de urgencia**

El control parlamentario de los decretos de urgencia

Es más que gravitante que exista un verdadero control de los decretos de urgencia, ya que es muy probable que se expidan los mismos sin la existencia de un interés nacional y en materia económica y financiera. *“Los decretos de urgencia son normas con rango de Ley que pueden ser expedidas por el Poder Ejecutivo únicamente en modo excepcional, siempre y cuando se respeten los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución y desarrollados tanto por el Reglamento del Congreso de la República como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tales requisitos sustanciales son los siguientes: materia económica y financiera (al menos en relación al medio a emplear para lograr determinada finalidad), excepcionalidad e imprevisibilidad, necesidad, transitoriedad, interés nacional y conexidad.”* (Blume Rocha; 2011; p. 91).

Como ya hemos señalado líneas arriba, la función legislativa también abarca el hecho de realizar un control efectivo de los decretos de urgencia. *“El control parlamentario de los decretos de urgencia, además de ser ejercicio de la función de control, también implica el ejercicio de la función legislativa. Este es un aspecto sumamente importante y central, del cual se deducirán consecuencias importantes.”* (RUIZ MOLLEDA; 1998; p. 178).

A manera de verbi gracia, el último periodo gubernamental abuso de esta facultad, emitiendo la cantidad de trescientos ochentaitres decretos, los cuales no reunían los requisitos exigidos por la Constitución, *“Es posible constatar que el segundo gobierno del Presidente Alan García se ha caracterizado por hacer un uso constante e indiscriminado de los decretos de urgencia, abarcando materias que van desde la regulación de las escalas salariales de los altos funcionarios del Estado hasta la disposición de excepciones en lo que respecta a los límites presupuestales.*

Aquellos decretos de urgencia que han sido dictados sin mediar previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución constituyen actos nulos por aplicación del artículo 46° de la Constitución y son susceptibles de ser inaplicados a través de la utilización del control difuso por parte de los jueces. Resulta esencial, asimismo, que el Congreso de la República asuma su responsabilidad constitucional y revise aquellas normas a través del mecanismo de control parlamentario, derogando o modificando su contenido de modo tal que el mismo resulte acorde con la Constitución. En todo caso, queda expedita la vía del proceso de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de aquellas normas.” (Blume Rocha, Aldo; 2011; p. 91).

Cabe mencionar el principio de oportunidad de los decretos de urgencia que debe tener en cuenta el Parlamento para la expedición de dichos decretos, siempre considerando que las mismas se pueden derogar, “La importancia de incluir los criterios de oportunidad y conveniencia no es otra que facilitar el control político del Congreso de los decretos presidenciales de urgencia, y de esa manera dejar en la más absoluta libertad a la representación nacional de aprobar, modificar o derogar decretos de urgencia, de acuerdo al criterio que le parezca conveniente.” (RUIZ MOLLEDA; 1998; p. 178).

Finalmente, se debe reglamentar nuevamente el control de dichos decretos, para lograr un efectivo control parlamentario de estos, “La adecuada conceptualización de la institución del control parlamentario de los decretos de urgencia es fundamental a la hora de introducir modificaciones al art. 91º del Reglamento del Control, donde se regula el control del Parlamento de este tipo de normas.” (RUIZ MOLLEDA; 1998; p. 178).

CUADRO HISTÓRICO - COMPARATIVO DECRETOS DE URGENCIA⁴⁵						
	Belaúnde 1980-1985	García 1985-1990	Fujimori 1990-2000	Paniagua 2000-2001	Toledo 2001-2006	García 2006-2010
D. Urgencia	667	1033	1655	120	205	383
D. Legislativo	348	263	303	12	42	142
Leyes	990	848	1373	139	1349	672

Fuente del cuadro: (BLUME ROCHA, Aldo; 2011; p. 25).

**INDICADORES DE GESTIÓN
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2012 - 2013
(del 27 de julio al 16 de noviembre de 2012)**

**9. ESTADO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DEL
PODER EJECUTIVO**

Iniciativas Legislativas	Total
Ingresados al Congreso	0
Proyectos en comisiones ordinarias	16
Dictámenes de una comisión, pendiente de otra	1
Dispensados de dictamen	---
Dictámenes favorables	---
Dictaminados negativo / archivo	---
Retirados / devueltos	---
Orden del Día	---
Aprobados en 1ra. votación	---
Aprobado por el Pleno	5
Autógrafa	1
Reconsideración a la votación	1
Ley	5
Resoluciones Legislativas	7
TOTAL	36

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística

Fuente del cuadro: Congreso de la república; Oficina de gestión de la información y estadística; disponible http://www.Congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2013/Indicadores_de_Gestion_26.07.2013.pdf; 05 de Agosto de 2013).

Comisiones legislativas

Las comisiones son básicas para la formación de leyes, ya que son las encargadas de revisar la técnica legislativa que los proyectos de Ley deben aplicar de manera correcta, además estas comisiones deben estar presente en ambas cámaras y dividen y facilitan la labor del Parlamento, *“Ellos deben ser verdaderos talleres de trabajo, gabinetes de estudio, pequeños Parlamentos. Muchas cuestiones que hacen a la organización y funcionamiento del Congreso son relevantes. Pero quizás las esencialmente trascendentes, son las referidas a las Comisiones Legislativas. Si ellas viven, el Congreso vive. Si ellas agonizan, el Congreso desfallece. Allí su nudo gordiano. Allí su talón de Aquiles.”* (HARO; 2002; p. 28).

Por otro lado, el autor argentino Ricardo Haro, considera que estas comisiones deben tener una apertura social, una asistencia técnico científica, y asesoramiento técnico formal, tres puntos claves para que estas comisiones realicen una adecuada labor y finalidad, *“Ahora bien, dentro del amplio temario que hace a las comisiones legislativas, nosotros solo deseamos presentar algunas reflexiones dirigidas, fundamentalmente, a tres aspectos que estimamos decisivos para lograr la mayor optimización posible en su funcionamiento y que resaltan la necesidad imperiosa que tiene el Congreso de superar cierto atascamiento, mediante imaginativa y vigorosa triple apertura: a) Apertura a la realidad social; b) Apertura a la asistencia técnico-científica; c) Apertura al asesoramiento técnico-formal o legislativo.”* (HARO; 2002; p. 28).

Pese a lo antes expuesto, el Parlamento peruano no cuenta con Comisiones legislativas o parlamentarias eficientes, pese a ser unicameral y no tener un sistema de doble debate adecuado, ya que expide dictámenes de baja calidad, como ya se verá en la casuística.

Finalmente, consideramos que ante la existencia de dos cámaras, debe haber comisiones legislativas en cada Cámara, con la atingencia de que la Comisiones legislativas de la Cámara de Senadores sean distintas y tengan la última revisión y corrección de los proyectos de Ley, para su debate en el pleno del Senado.

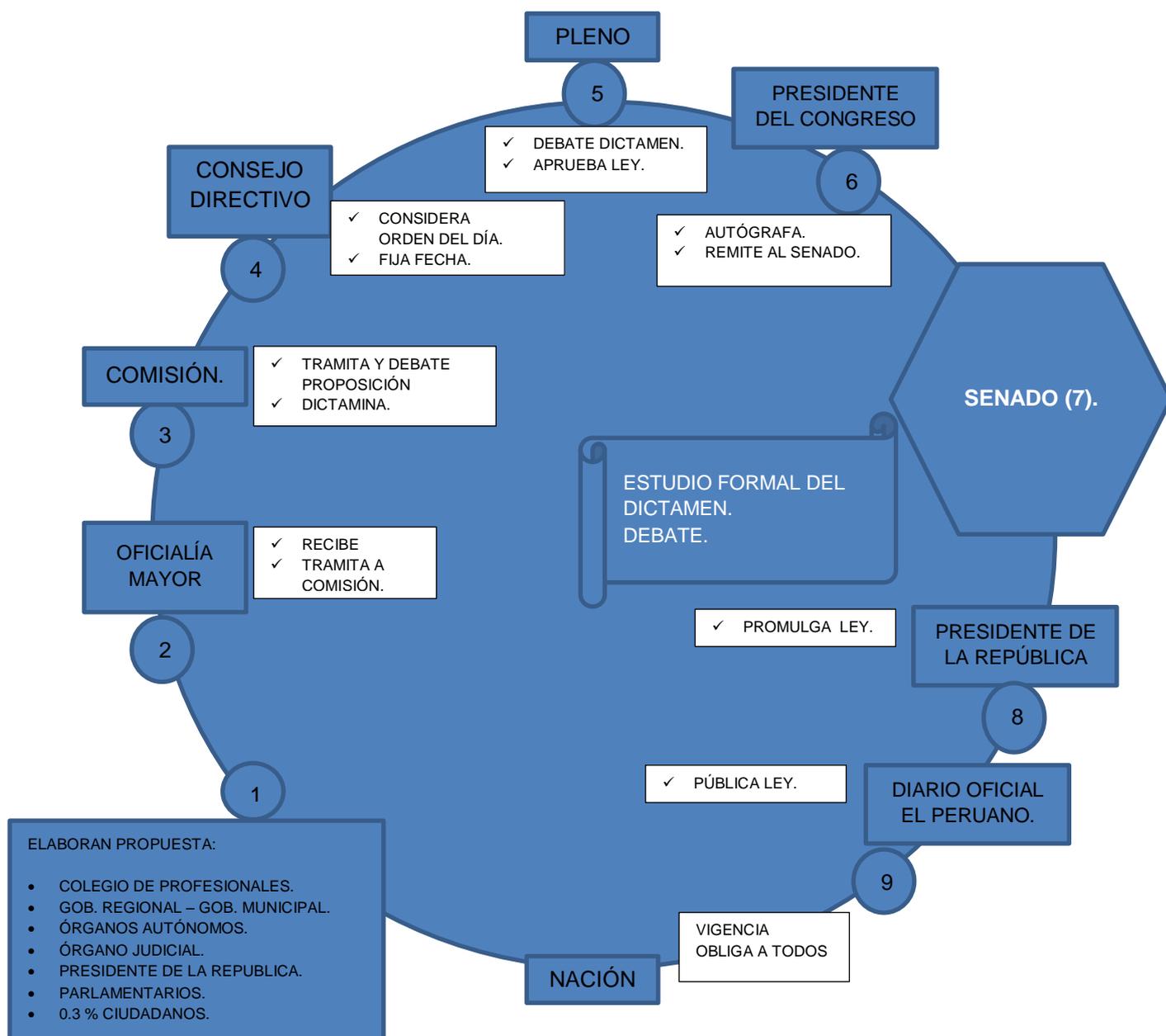
Comisión de estudios legislativos

Esta comisión está encomendada a la Segunda Cámara, ya que absuelve todas las cuestiones sobre técnica legislativa, a diferencia de la comisión legislativa esta solo asesora, y debe estar a cargo de la Cámara de Senadores para dar a conocer a dicha Cámara de los proyectos de Ley que se avecinan, esto no margina el asesoramiento a la Cámara de Diputados, esta comisión estaría integrada por expertos en técnica legislativa, *“En esta*

Cámara a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios le Corresponde desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que requieran las comisiones, respecto a las iniciativas de Ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.” (PEDROZA DE LA LLAVE y CRUZ VELÁZQUEZ; 2000; p. 57).

Creemos que la existencia de esta Comisión dentro del Parlamento facilitaría la función legislativa, y sería un garante de mejores proyectos de Ley.

NUEVO CIRCULO LEGISLATIVO



Fuente del Cuadro: El Autor.

Casuística

A continuación pasaremos a presentar tres casos que dan un ejemplo de la necesidad de contar con un Senado que realice un Control de los Proyecto de Ley, Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia.

Caso N° 01

Ley N° 24723

Durante el Gobierno de mil novecientos ochenticinco, se expidió la Ley N 24723 “DECLARA DE INTERÉS SOCIAL LA ACTIVIDAD DE SERVICIO PUBLICO DE EMPRESAS BANCARIAS, FINANCIERAS Y DE SEGUROS” de fecha 09 de Octubre de 1987, que tenía el objetivo de expropiar a las entidades financieras privadas de sus propietarios, la cual conto con aprobación de la Cámara de Diputados en un plazo muy corto, lo que provoco un pánico financiero debido a que muchas personas retiraran su ahorros de estas instituciones pudiendo dejar en quiebra a las mismas, “El 28 de julio de 1987, la angustiada iliquidez del Estado a causa de la evasión fiscal y la evaporación de las reservas de divisas empujó a García a anunciar a la nación dos medidas draconianas: en primer lugar, la nacionalización, con derecho a indemnización, de todas las entidades bancarias, excepto las filiales extranjeras, y de algunas aseguradoras, que no pertenecieran al Estado; en segundo lugar, la prohibición de las operaciones de cambio de divisas fuera de los cauces mercantiles controlados por el Estado.” (CIDOB; Alan García Pérez; disponible en: http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_d_el_sur/peru/alan_garcia_perez; 06 de julio de 2013.).

pero que fue neutralizada por el Senado ya que evitó que se reglamentará y se ejecute, “ *Perú derogó una controvertida Ley sancionada hace tres años con la que el ex presidente Alan García trató de estatizar la banca privada*

del país, dijo ayer un alto funcionario del Gobierno. La decisión del presidente Alberto Fujimori se produjo un mes después que el Senado votara en favor de derogar la Ley, considerada por los economistas locales como una de las más controvertidas de los últimos años en Perú.” (El tiempo; Archivo; Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-45127>; 07 de julio de 2013), siendo uno de los logros más resaltantes de aquel Senado, con el tiempo dicha perjudicial Ley fue derogada por la Ley 25292.

Caso N° 02

Proyecto de Ley N° 3621/2009

El parlamentario Ricardo Belmont Cassinelli, presento ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el Proyecto de Ley que Propone incorporar el artículo 183°-B al Código Penal, sancionando penalmente la publicación en los medios de comunicación social de las exhibiciones obscenas y pornográficas, argumentando en su séptima exposición motivos lo siguiente; “*Que si el Art. 183 del Código Penal peruano sanciona al sujeto activo que muestra, vende o entrega a un menor de 18 años, por cualquier medio, objetos, libros, escritos, imágenes, visuales o auditivas que, por su carácter obsceno, afecten gravemente el pudor, no se criminaliza, lamentablemente la exhibición de esas imágenes y de estos textos excesivamente eróticos y libidinoso que aparecen en las portadas de periódicos, revistas, como tampoco en la televisión, cable e internet, ni la exhibición de películas de sórdido contenido sexual; y si bien en el Art. 183 Inc. A del Código Penal acotado, se pena la utilización de menores de edad en pornografía infantil, no se sanciona las conductas a que se contrae la presente iniciativa, por lo que es menester que estos excesos antisociales y punibles se tipifiquen e incorporen al Capítulo XI del Código Penal Peruano que protege el bien jurídico denominado pudor público, por ello la fórmula legal que se propone, llenándose así el vacío legal existente, busca sancionar penalmente la*

exhibición de imágenes sexuales o los mensajes sexuales aberrantes que inciten que inciten a conductas desviadas como expresamente se prohíbe en otras legislaciones, ya que son contrarios a la moral y las buenas costumbres.” (Belmont Cassinelli; Proyecto de Ley; disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30310242/03621>; 07 de julio de 2013).

Dicho proyecto de Ley contenía la siguiente fórmula legal; *“Será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos años ni mayor a seis años, el Director, Editor o responsable de la publicaciones o ediciones, a transmitirse a través de medios de comunicación social, tales como diarios, revistas, afiches, paneles, volantes, radio, televisión, o cualquier otro medio que produzca un efecto de comunicación similar, que publiciten imágenes, mensajes o audios obscenos o pornográficos.”* (Belmont Cassinelli; Proyecto de Ley; disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30310242/03621>; 07 de julio de 2013).

Pese a la buena intención del Parlamentario de evitar la propagación de pornografía desmedida a menores de edad y público general, la técnica legislativa aplicada es incorrecta, ya que la fórmula legal utilizada tipifica la acción de permitir la transmisión de imágenes, mensajes o audios obscenos o pornográficos en medios de comunicación; sin embargo la supuesta norma penal, no define que es un acto obsceno o pornográfico, además existen muchos medios que transmiten programas eróticos en horario para adultos, medios con imágenes de modelos en lencería, canciones con letras sensuales, de aplicárseles la norma en mención serian pasibles de una pena de no menos de dos años de privación de la libertad, es por ello que este proyecto fue muy rechazado por la prensa ya que consideraba a la misma como un acto en contra de la libertad de prensa es decir de expresión y difusión ya que el tipo penal era muy difuso.

Pese a lo antes referido, este proyecto fue aprobado por su comisión y tenía muchos adeptos en el Pleno, pero finalmente no fue aprobado gracias a la

protesta y rechazo de la comunidad periodística, consideramos que si existiera un Senado con una comisión de estudios legislativos, este proyecto no hubiese pasado de la Comisión a la que pertenecía, y en el supuesto de que hubiese sido aprobado por el Pleno como pudo haber ocurrido, el Senado hubiese sido una garantía para el derecho de libertad de expresión y difusión.

Caso N° 03

Decreto legislativo N° 927

Durante el gobierno del 2001-2006, se otorgó facultades al Órgano Ejecutivo para legislar en materia penal sobre delitos de terrorismo, por lo que se expidió el Decreto Legislativo N° 927, de fecha 19 de febrero del 2003, decreto que tenía como objeto regular los beneficios penitenciarios y los procedimientos en materia de ejecución penal relativo a los condenados por delito de terrorismo, beneficios que versaban sobre rendición de la pena por trabajo y educación y además contemplaba la liberación condicional cuando hayan cumplido tres cuartos de la pena impuesta y previo pago del íntegro de la cantidad fijada.

La promulgación de dicho decreto trajo consigo una serie de críticas y rechazos, debido al carácter benigno de las mismas y sobre todo a quienes iba dirigida, ya que el terrorismo fue y seguirá siendo un inminente peligro para la nación y para el Estado. Debido a esto el Parlamento del periodo siguiente derogó este decreto con la Ley N° 29423, que declara improcedente los beneficios a dichos penitenciarios, sin embargo esta se dio el 13 de Octubre del 2009, es decir seis años y ocho meses después de que se expidió el decreto, tiempo suficiente para que muchos condenados se beneficiarían con el mencionado decreto, por ello el procurador antiterrorismo de aquel entonces, Julio Galindo calificó de incongruencia jurídica, *“Según la procuraduría antiterrorismo, desde el 2003 hasta*

diciembre del 2009, 489 presos por terrorismo dejaron la cárcel mediante la liberación condicional. El mayor número se dio entre el 2003 y 2004 (225 casos).

Para Galindo, el Decreto 927 generó mucha incongruencia jurídica. Debido a esto, el 14 de octubre del año pasado el Congreso aprobó la Ley 29423, que derogó el Decreto 927. De esta manera se modificó nuevamente el Código Penal, que regresó a como era en 1991, cuando los presos por terrorismo no tenían el beneficio de libertad condicional.

Pese a las críticas que ha tenido el decreto, el ex ministro de Justicia Fausto Alvarado (en cuya gestión se aprobó) lo defendió y dijo que fue necesario en su momento. “Los sistemas penitenciarios tienen como finalidad la readaptación y resocialización del interno. Entonces dentro de eso se establecen mecanismos para motivarlos y que puedan realizar trabajos y estudiar. En el Perú (a través del Decreto 927) se estableció el 7 a 1 (un día de pena por siete de labor efectiva)”, afirmó.

Para Alvarado, el decreto también ayudó a que no haya motines ni levantamientos de presos por terrorismo. Además, comentó que se aprobó porque en esa época debíamos adecuarnos a un estándar internacional de legislación en derechos humanos para disminuir el riesgo-país. “Uno no puede mantener un país para inversiones si no tiene una justicia supranacional”, dijo.” (Diario El Comercio; Noticia política; disponible en: http://elcomercio.pe/politica/484180/noticia-casi-500-terroristas-salieron-libertad-condicional_1; 08 de Julio de 2013).

Finalmente, reiteramos la importancia de realizar un control efectivo de los decretos legislativos, por ende se debe debatir y aprobar las leyes autoritativas, de manera técnica, consideramos que un Senado sería una garantía de dicho control.

Iniciativa legislativa en temas constitucionales

Consideramos que el Senado no debe tener iniciativa legislativa, ya que debe avocarse plenamente a realizar el control de los proyectos de Ley, decretos legislativos y de urgencia.

Sin embargo, aportamos la idea de que el Senado debería tener iniciativa en temas constitucionales, esto es que pueda legislar en temas de Estado y Nación así como la Estructura del Estado, Régimen Económico, Garantías Constitucionales, Reforma Constitucional, etc.

Cabe recalcar, que el Senado podría tener iniciativa legislativa en otras materias siempre y cuando la Cámara de Diputados acepte otorgar dichas facultades, teniendo en cuenta que no se debe descuidar la facultad de control de las leyes.

6.3. Función garantista de la constitucionalidad

Garantizar los principios constitucionales es una labor de los tres Órganos del estado , el Parlamento realiza esta función cuando realiza los controles políticos “Sin embargo, es en ejercicio de la garantía de constitucionalidad que proporciona el Congreso, a través de nuestros representantes, que es posible establecer responsabilidades en los procedimientos de antejuicio y juicio político, en los procesos de levantamiento de inmunidad, en la adjudicación de responsabilidades del Presidente de la República, así como en los casos de revisión del ejercicio constitucional de las potestades normativas por el Presidente de la República.

Estos procesos no son sólo procesos de control político sino, incluso, formas de control constitucional.”(DELGADO GUEMBES; 2006; p. 383).

Consideramos que esta función debe ser realizada por el Senado de manera discreta, dejando a la Cámara de Diputados realizar estos controles “Incluso en el caso del control sobre el ejercicio de potestades normativas por el Presidente de la República es un caso de afirmación de la función garantista, sin dejar de ser un espacio de ejercicio típico del control político, ya sea por la capacidad discrecional del Congreso para determinar la adecuación a los límites de la delegación legislativa habilitada o, principalmente, en el caso de los decretos de urgencia para definir si las situaciones son económica y financieramente casos extraordinarios o imprevisibles que justifiquen o ameriten el uso de tal facultad excepcional. El control constitucional se da porque el razonamiento que utiliza el Congreso para calificar la corrección y regularidad de uso es un razonamiento sustentado en principios constitucionales y no sólo en el puro razonamiento político.” (DELGADO GUEMBES; 2006; p. 383).

6.4. Función constituyente

Teoría del poder constituyente

Esta teoría es una de las más primordiales del Derecho Constitucional, ya que explica y desarrolla la temática del origen o inicio de las Constituciones, teniendo en cuenta el contexto de su nacimiento y quienes la originan y legitiman.

Ahora bien, la función constituyente que se basa en la teoría antes mencionada, es una de las funciones, más importantes que goza y ejercita el Parlamento, mediante ella se pueden realizar cambios fundamentales a la Constitución, como también se puede derogar la misma para dar paso a una nueva Carta Magna, *“Los hombres que constituyen un Estado Político, que lo fundan o sustituyen el existente por otro, ejercitan el Poder Constituyente. Quienes tienen esa capacidad, dentro de cada comunidad, son los titulares del Poder Constituyente. Los padres fundadores, los patricios, los padres de*

la patria. De manera que no hay titulares innatos ni gratuitos de ese poder, ni titulares abstractos y anónimos, ficticios, como el pueblo, la nación, el soberano.” (SÁCHICA; 2002; pp. 66).

La doctrina subdivide esta función, en poder constituyente originario y poder constituyente derivado, sin embargo es preciso dejar en claro que el Poder Constituyente se origina en un momento determinado y se va traspasando o va cambiando de manos, *“No hay más que un constituyente, como no hay más que una fuente poder y un solo soberano. El poder de reforma incide, recae, sobre materia constitucional vigente, que es su voluntad política, bajo forma política. Los poderes en ella constituidos son los instrumentos mantenedores de sus decisiones, y, ¿Cómo negarlo?, poder revivir en cualquier momento, manifestarse de nuevo en otra coyuntura propicia, y rehacer el Estado, destruyendo el antiguo. En tal momento se retrotrae el proceso a la etapa fundacional y, con igual poder, el Constituyente obra, otra vez, con su plenipotencia.” (SÁCHICA; 2002; pp. 69).*

Quien legitima dicho poder o siendo más concretos dicha función, es la Nación, ya que son sus demandas y necesidades las fuentes de dicho cambio o reforma, *“Seamos realistas. Constituyente es el grupo que está en condiciones de adoptar la Constitución del Estado y llenar los vacíos de poder que no tienen solución prevista en la Constitución vigente, según la sabia respuesta de Carl Schmidt a lo largo de toda su admirable construcción teórica.{..} Esta claro: no puede ejercerse el Poder Constituyente sin el pueblo. Pero no es el pueblo factor decisivo, sino el condicionante del proceso, al impulsarlo o consolidarlo.” (SÁCHICA; 2002; pp. 71).*

En el caso de la Constitución de 1993, esta fue ratificada mediante referéndum, en el que se aprobó la vigencia de dicha Carta Magna. *“Otra manera más usual de participación popular en el área del Poder Constituyente es el referéndum, mecanismo inverso a la iniciativa. En este*

procedimiento, el organismo competente adopta la decisión constitucional respectiva, la que no entra en vigencia hasta que no sea refrendada por una votación mayoritaria. O sea, que la decisión es condicional. No goza el pueblo de iniciativa, pero sí de poder de veto, lo cual le hace partícipe efectivo del poder.” (SÁCHICA; 2002; pp. 74).

Es primordial y trascendente la decisión de cambio político que originara una modificatoria o un cambio en la Constitución, ya que reordenara al Estado políticamente y jurídicamente “*Un proceso constituyente supone: a) Una clara decisión política de cambio, adoptada por quienes tienen capacidad real para realizar la opción que se proponen; b) Un procedimiento definido, cierto y conducente; c) Metas determinadas y viables, y d) Legitimación popular que apoye la voluntad política de cambio. Así las cosas, cuentan en ello tanto lo político-voluntad de los factores reales de poder y pueblo-como los medios jurídicos: las formas y la legitimidad del proceso.*” (SÁCHICA; 2002; pp. 75).

El Senado como garante del cumplimiento de la Constitución

Es trascendental que la Constitución, o los principios constitucionales sean cumplidos por todos los Órganos estatales, y autoridades gubernamentales, esto es respetar los derechos fundamentales, garantizar el Estado de Derecho y Seguridad Jurídica.

El carácter indisoluble del Senado

Esta característica del Senado es una de las óptimas e indispensables para asegurar el régimen democrático y legal del Estado, ya que de darse el caso de un Golpe de Estado o un acto que atente contra la estabilidad legítima estatal, el Senado mantendría su autonomía e independencia, siendo así la reserva y última garantía de la democracia.

Sin embargo, también puede darse el caso de que el Parlamento sea disuelto por no dar el voto de confianza a dos consejos de ministros, ante este hecho sería el Senado quien asegure la estabilidad del Estado ya que este sería indisoluble, hecho que aseguraría la Constitucionalidad del mismo.

Finalmente, recalcaremos que el Senado tiene un mejor conocimiento e interpretación de la Constitución, por el solo hecho de ser la institución parlamentaria encargada de la revisión de los proyectos de Ley, modificatorias de normas, etc., las cuales no podrían contravenir la misma.

El Senado y la función constituyente

El poder constituyente sería refrendado con la presencia de un Senado ya que lograría tener a una institución que es propia de la tradición constitucional peruana, recordando que ocho de las trece constituciones que ha tenido durante su periodo republicana han sido bicamerales.

Además como ya se advirtió en el punto del Senado como garante de mejores leyes, el Senado debería tener iniciativa legislativa en temas de reforma constitucional, lo que se denomina como un poder constituyente derivado.

Referente al Poder Constituyente originario, somos del criterio de que un Senado lograría conformar una Asamblea Constituyente idónea y capaz de elaborar una nueva Constitución, teniendo en cuenta los puntos de; una política de cambio, un procedimiento definido y cierto, metas determinadas y sobretodo la legitimación popular que es elemental para una nueva Constitución.

A manera de Conclusión, precisamos que esta función debe ser exclusiva del Senado, sin embargo consideramos aceptable que el poder constituyente

derivado, en lo referido a iniciativas de reforma constitucional, debe ser ejercido por ambas cámaras, solo el poder constituyente originario debe ser ejercido por el Senado.

6.5. Función electoral

Según la Constitución, el estado peruano cuenta con una serie de instituciones de carácter autónomas que aseguran el correcto funcionamiento del mismo, así como una relación de control entre estas instituciones y los Órganos estatales, es decir son un complemento ideal de administración, fiscalización y participación democrática. *“La estructura El Estado peruano tiene la cabeza de su organización, como lo repetimos, a los tres poderes. En adición a ello, giran en torno a estos poderes una serie de organismos autónomos reconocidos por la Constitución. Es el caso, por ejemplo, del Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de la Magistratura.”* (Comisión Andina de Juristas).

Estas instituciones constitucionales autónomas están encabezadas por autoridades y alguna de ellas son designadas por el Congreso, entre ellas tenemos a las siguientes instituciones:

- Tribunal Constitucional. (El Congreso escoge a sus siete miembros).
- Defensoría del Pueblo. (El Congreso designa al Defensor del Pueblo).
- Contraloría General de la República. (El Congreso designa al Contralor de la República a propuesta del Ejecutivo).
- Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. (El Congreso ratifica la designación del Superintendente).
- Banco Central de Reserva del Perú. (El Congreso ratifica la designación del Presidente del Directorio así como tres de sus miembros).

La elección de estas autoridades por parte del Congreso responden a una exigencia o necesidad de representación y participación, existen otras instituciones de orden autónomo constitucional que tienen otro proceso de elección de sus autoridades, sin embargo en otros países la función electoral del Parlamento es amplia, *“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 nombramientos (embajadores, jueces) que le remite al Ejecutivo, como el “appointment” estadounidense, que también alcanza al nombramiento del poderoso Jefe de la CIA.”* (Planas, Pedro; 2001; p. 42).

El Senado y la función electoral

La función electoral es más que idónea para el Senado, ya que sería una de las funciones prioritarias de la segunda cámara, ya que es una función postergada por el Parlamento actual, hecho que resulta perjudicial para el correcto funcionamiento del Estado. *“Las diversas bancadas del Congreso expresaron coincidencia en priorizar la elección del Defensor del Pueblo, los integrantes del Tribunal Constitucional (TC), y los directores del Banco Central de Reserva (BCR).*

El vocero de la bancada de Gana Perú, Jaime Delgado, señaló que todas las bancadas “deben hacer el esfuerzo” este año de ponerse de acuerdo y elegir al titular de la Defensoría del Pueblo, así como los miembros del BCR y el TC.

Ha pasado un año que lamentablemente no pudo haber acuerdos, y el país está esperando esa decisión, porque el tener interinos, adjuntos que han asumido cargos, debilitan a las instituciones, declaró.” (RPP NOTICIAS: Noticias Políticas; disponible en: www.rpp.com.pe/2012-08-01-priorizaran-eleccion-del-defensor-del-pueblo-miembros-del-tc-y-bcr noticia_507478.html; 08 de Julio de 2013).

Es preciso resaltar como el Parlamento elige a las siguientes autoridades constitucionales:

- Miembros del Tribunal Constitucional (7 miembros).
- Defensor del Pueblo.

Mientras que la Comisión Permanente designa y/o ratifica a las siguientes:

- Contralor General de la República.
- Presidente del Banco Central de Reserva
- Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Evocando a lo mencionado en lo referente a la Comisión Permanente en el capítulo segundo, estas designaciones y ratificaciones no pueden ser hechas por un grupo de parlamentarios dentro de una institución constitucional poco legítima como es la Comisión Permanente.

Es el Senado la institución idónea para esta labor, como ocurre en otra realidades, como por ejemplo; Estados Unidos y Alemania, este criterio se basa en el hecho de que el Senado es una institución conformada por personas con experiencia y prestigio en diferentes ámbitos, que conozcan a los magistrados ideales para la conformación del Tribunal Constitución, conozcan al abogado adecuado para ser Defensor del Pueblo, y conozcan a los profesionales idóneos para los cargos de Contralor General de la República, Presidente del Banco Central de Reserva, etc.; sin tomar en cuenta empatías o preferencias personales.

Pero debemos dejar en claro que se debe reglamentar dichas elecciones, por lo que se deben fijar plazos y procedimientos más rigurosos para la elección de estos altos cargos, no olvidemos que es vital escoger a las personas adecuadas para estos cargos ya que encabezaran instituciones constitucionales que tienen por fin garantizar la democracia, el estado de derecho y equilibrio presupuestario y desarrollo económico.

6.6. Función cuasi jurisdiccional

Esta función se basa en la atribución de la Comisión Permanente de acusar ante el Congreso a las siguientes autoridades:

- Presidente de la República.
- Los Congresistas.
- Ministros de Estados.
- Miembros del Tribunal Constitucional.
- Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.
- Vocales de la Corte suprema.
- Fiscales Supremos.
- Defensor del Pueblo.
- Contralor General de la Republica.

Estas autoridades no pueden ser juzgadas de manera directa por un tribunal judicial debido a su alto cargo, previamente el Congreso realiza una investigación para determinar si existen elementos de juicio para que estos sean juzgados por el Órgano judicial correspondiente (Antejudio) y además tiene la potestad suspender, inhabilitar, o destituir del cargo a dicha autoridad (Juicio Político) , *“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 la responsabilidad penal.”* (Planas, Pedro; 2001; p. 43).

El Senado como tribunal político

Teniendo conocimiento de que la Comisión Permanente no es el Órgano pertinente para realizar la función cuasi jurisdiccional debido a las razones planteadas en capítulo segundo.

Proponemos que es el Senado es quien debería encargarse de esta función gravitante como segunda instancia debido a que una acusación aprobada en por el pleno, en el actual sistema parlamentario, puede llevar a una autoridad política a ser suspendida, inhabilitada hasta por diez años, o destituida, sin que pueda llegar a otra instancia dentro del Parlamento, si bien es cierto una sentencia absolutoria en la Corte Suprema le devolvería su derechos políticos, este puede demandar tiempo; pero también puede ser librada de dichas sanciones, lo que la libraría de un Proceso Judicial.

Principio de la doble instancia

Haciendo una analogía con el principio jurídico procesal de Doble Instancia, el Senado sería una segunda instancia, haciendo la salvedad de que el Órgano Parlamentario no es Órgano judicial, pero si realiza una función pseudo judicial para determinar responsabilidades y sanciones para altas autoridades políticas.

Siendo así el Senado revisaría dichas sanciones, y fortalecería la decisión que pueda tomar el pleno de la Cámara de Diputados, logrando así ejercer un control de dichas sanciones.

Finalmente, creemos que lo más óptimo, sería que el dictamen acusatorio sea realizada por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, con la participación de la Comisión de Ética Parlamentaria y la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, y las Comisiones investigadoras, este dictamen pasaría directamente al debate y voto en el

pleno de la Cámara de Diputados, eliminando así la irregular etapa de acusación elaborada por la Comisión Permanente, para luego ser revisada por la Cámara de Senadores (pudiendo esta iniciar dicho dictamen acusatorio a falta de que lo haga Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales), que otorgaría garantías de revisión a este excepcional proceso, para finalmente emitir una resolución final.

6.7. Función financiera, presupuestaria y tributaria

La Constitución en aras de garantizar una política económica y financiera estable, delega al Congreso la atribución de aprobar el presupuesto anual de la República, la cual es elaborada por el Órgano Ejecutivo, para ello es necesario evaluar qué sectores requieren más ingresos y en función a los recursos existentes, se aprueba o no el presupuesto, con cargo a modificar la Ley de presupuesto.

Además el Congreso, debate y aprueba los proyectos de Ley de endeudamiento y de equilibrio financiero, así como créditos, presupuestos, habilitaciones y transferencias de partidas de carácter extraordinarios. *“Esta función incluye la atribución de aprobar o rechazar la Cuenta General, de legislar sobre la moneda, de crear impuestos y fijar tasas y 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.”* (Planas, Pedro; 2001; p. 44).

Respecto a los tributos, la imposición de los mismos tiene una connotación histórica resaltante, ya que en la Inglaterra del siglo XIII, en la célebre Carta Magna de 1215, se dispuso que para imposición de un tributo es necesario una base de representación, *“Así, el origen de la facultad del Parlamento británico de aprobar o desaprobado las contribuciones o gastos proyectados por el Órgano Ejecutivo se sitúa en 1215, con la suscripción de la Carta Magna por parte del rey Juan sin Tierra. En dicho documento se estableció,*

por primera vez, que dichos asuntos deberían ser de conocimiento público y contar con la aprobación del Consejo del Reino (Parlamento).

En la Carta Magna se señaló lo siguiente:

“cuando se trate de fijar el pago que cada uno corresponde en concepto de impuestos, convocaremos previamente a nuestros arzobispos, obispos, abades, condes y principales barones del reino.

De allí surgió posteriormente el clásico principio inglés: “No taxation without representation” (“No hay impuestos sin representación”).” (GARCÍA TOMA; 2006; pp. 148).

El Senado y la función presupuestaria financiera y tributaria

La función presupuestaria y tributaria se vería fortalecida con la presencia del Senado, esto debido a que la Ley de presupuesto del sector público anual sería evaluado y aprobado por este, dándole más legitimidad ya que la importancia de esta Ley es tal que hasta la misma política estatal se ve involucrada debido a las Regiones e instituciones públicas que necesitan de la misma.

Otro punto importante sería la labor del Senado en revisar las leyes de endeudamiento y de equilibrio financiero, así como créditos, presupuestos, habilitaciones y transferencias de partidas de carácter extraordinarios, ya que este velaría por un correcto criterio de uso y aplicación de las mismas.

Finalmente, la imposición de Tributos lograría tener un mayor debate y profundización con un Senado, debido a que se fortalecería el principio constitucional de aportación inglesa “No hay impuestos sin representación” porque el Senado conformado por representantes venidos por otra vía de representación y que gozan de aptitudes y cualidades propias, que lograrían una mejor expedición de leyes tributarias.

6.8. Función de fiscalización

La fiscalización, es una de las herramientas más importante con la cuenta el Congreso para lograr el control, el desarrollo y el progreso del Estado.

Por el control se debe entender como esa facultad que tiene el Congreso para observar e intervenir en todos los actos que crea conveniente, bajo un criterio prudente y necesario, que realizan los demás Órganos del Estado, es más, esta facultad llega a cubrir actos que puedan realizarse en el ámbito privado, siempre y cuando la coyuntura así lo requiera, de esta manera se tendrá una supervisión total y efectiva del mismo. *“La fiscalización parlamentaria, en este sentido, es una forma de conducir y orientar la voluntad popular, ajustando el valor que la técnica y la especialización funcional agregan en la capacidad de gestión del Estado, a un modelo que no se caracteriza ni se define como un archipiélago de autarquías ni entelequias auto subsistentes, sino como una estructura organizada para asegurar que todo acto público quede adecuadamente escrutado por quienes, en representación de la república, controlan el ejercicio de los poderes públicos.”* (Delgado Guembes; 2011; p. 386).

Por el desarrollo y el progreso del Estado, se debe entender la facultad que goza el Parlamento, para evaluar los resultados de la ejecución del presupuesto, ya que este debe saciar los requerimientos que los sectores más necesitados exijan, procurando así un uso racional de los recursos estatales. *“Es en esta modalidad funcional que corresponde al Congreso un tipo de evaluación del uso de recursos públicos que comprenda mucho más que el sólo examen contable de la ejecución presupuestal. Es parte de la fiscalización la revisión del cumplimiento de metas, objetivos y resultados, así como, incluso, el seguimiento e impacto de las medidas tomadas en relación con la efectividad que demuestran para atender los problemas de la colectividad.”* (Delgado Guembes; 2011; p. 386).

El Senado y la función de fiscalización

Debemos aclarar que la función de fiscalización debe ser propia de la Cámara de Diputados debido a la demanda de tiempo y exigencia que esta función requiere, además la Cámara de Diputados tendría toda legitimidad de investigar sobre cualquier asunto de interés público, del resultado de dichas investigaciones se harían las acusaciones respectivas y si esta acusación es hacia un alta autoridad política, la Cámara de Diputados emitirá un dictamen sancionador o absolutorio, que tendrá en el Senado un tribunal político de segunda instancia.

A manera de conclusión, el Senado debe estar al margen de cualquier parcialidad política y presión mediática a la que se exponen los parlamentarios de la Cámara de Diputados que realizan esta función de fiscalización, ya que el Senado debe estar abocado a sus funciones exclusivas.

6.9. Función consejo administrativo

Dentro de esta función se encuentran la actividad del Congreso de atender los informes presentados por el Defensor del Pueblo y por el Contralor General de la República, que son presentados anualmente al Órgano legislativo.

La denominación de Consejo Administrativo, que según la vigésima segunda edición del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, es el “Órgano colegiado que dirige o administra una organización pública”, y hace mención al Consejo de Estado, que según la misma es “En España y otros países, el más alto cuerpo consultivo del Gobierno en los asuntos políticos y administrativos.”

Es por ello que el Congreso Peruano tiene el deber de aprobar medias y decisiones trascendentales como lo son los tratados internacionales y

declarar la guerra, como también aprobar los tratados de paz, consentimiento para ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional, declarar la vacancia de la Presidencia de la República, aprobar los regímenes de emergencia y de sitio, demarcación territorial, y ejercer el derecho de amnistía.

El Senado como consejo administrativo

Consideramos que esta función de Consejo Administrativo es ideal para el Senado, debido a su importancia y trascendencia, recordemos brevemente que la función de consejo administrativo abarcaba las facultades de aprobar los tratados internacionales, declarar la guerra, aprobar los tratados de paz, consentimiento de ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional, declarar la vacancia de la Presidencia de la República, aprobar los regímenes de emergencia y de sitio, demarcación territorial y finalmente ejercer el derecho de amnistía, como podemos apreciar son facultades de carácter extraordinario pero son de suma importancia, por tanto deben ser ejercidas con mucha prudencia e inteligencia por un Consejo de calidad y avalado con la experiencia, y este debe ser el Senado.

Es también menester de esta función el de atender y resolver los informes anuales presentados por el Defensor del Pueblo y del Contralor General de la Republica, hacemos hincapié en la tarea de resolver dichos informes ya que estos son herramientas que facilitan la solución de problemas que puedan existir en diferentes ámbitos del Estado.

En los siguientes cuadros, evidenciaremos que durante el periodo parlamentario 2006-2011, la cantidad de 236 de 379 proyectos de Ley presentados por las autoridades autónomas han quedado pendientes de ser estudiadas y aprobadas.

INDICADORES DE GESTIÓN

PERÍODO PARLAMENTARIO 2006-2011

6. PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL PODER JUDICIAL Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS (ACUMULADO) (del 27 de julio de 2006 al 15 de julio de 2011)

PODER JUDICIAL / ÓRGANOS AUTÓNOMOS (*)	PUBLICADOS	PENDIENTES (**)	ARCHIVADOS	TOTAL PRESENTADOS
Poder Judicial	7	22	2	31
Ministerio Público	6	1	2	9
Jurado Nacional de Elecciones	7	26	2	35
Oficina Nacional de Procesos Electorales	0	8	0	8
Contraloría General de la República	4	15	2	21
Consejo Nacional de la Magistratura	0	5	0	5
Defensoría del Pueblo	0	3	0	3
Banco Central de Reserva del Perú	1	0	0	1
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	3	4	0	7
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	0	4	0	4
Gobiernos Regionales	9	30	17	56
Gobiernos Locales	35	75	36	146
Colegios Profesionales	6	34	3	43
Iniciativas Ciudadanas	1	9	0	10
Total	79	236	64	379

(*) Conforme al artículo 107 de la Constitución Política del Perú

(**) Se consideran los proyectos de ley con dictámenes favorables y en el Orden del Día

Fuente: Sistema de Trámite Documentario del Área de Trámite Documentario

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística

Fuente del cuadro: Congreso de la república; Oficina de Gestión de la información y estadística; disponible en http://www.Congreso.gob.pe/dgp/Gestion_Informacion_Estadistica/productos.html; 05 de julio de 2013.).

**PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL PODER JUDICIAL
Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS (ACUMULADO)**

(del 27 de Julio del 2006 al 28 de Mayo de 2010)

ÓRGANOS	PUBLICADOS	PENDIENTES (*)	ARCHIVADOS	TOTAL PRESENTADOS
Poder Judicial	5	12	2	19
Gobiernos Regionales	8	27	17	52
Gobiernos Locales	32	63	36	131
Ministerio Público	6	1	2	9
Jurado Nacional de Elecciones	7	19	2	28
Contraloría General de la República	2	15	2	19
Oficina Nacional de Procesos Electorales	0	4	0	4
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.	3	2	0	5
Defensoría del Pueblo	0	3	0	3
Banco Central de Reserva	1	0	0	1
Superintendencia Nacional de Banca y Seguros	0	4	0	4
Consejo Nacional de la Magistratura	0	1	0	1
Total	64	151	61	276

(*) Se consideran los proyectos de ley con dictámenes favorables y orden del día.

Fuente: Sistema de Trámite Documentario.

Elaboración: CIAE - Área de Estadística.

**PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR INSTITUCIONES Y CIUDADANOS
QUE TIENEN INICIATIVA LEGISLATIVA (ACUMULADO)**

INSTITUCIONES/CIUDADANIA	PUBLICADOS	PENDIENTES	ARCHIVADOS	TOTAL PRESENTADOS
Colegios Profesionales	6	25	3	34
Iniciativas Ciudadanas	1	8	0	9
Total	7	33	3	43

Fuente del cuadro: Congreso de la república; Oficina de Gestión de la información y estadística; disponible en http://www.Congreso.gob.pe/dgp/Gestion_Informacion_Estadistica/productos.html; 05 de julio de 2013.).

6.10. Función de control político

La doctrina unánimemente concuerda que esta función es básica para el control democrático del Órgano Ejecutivo, *“El supuesto principal del control es que si un tercero inspecciona, revisa y garantiza la regularidad en los actos y la gestión de otro agente del Estado, a través del contraste con estándares y procesos de observancia recomendada u obligatoria para que el desempeño político se ajuste a los principios ordenadores del Estado, la consecuencia debe ser que la sociedad quedará mejor protegida contra eventuales abusos de quien ejerce la potestad de imperio o de dominio.”* (Delgado Guembes, Cesar; 2011; p. 386).

Esta función se basa en la facultad que tiene el Parlamento para dar el voto de confianza al Gabinete Ministerial, interpelar y censurar ministros, control sobre los actos normativos del Presidente de la República (Decretos Supremos, Decretos Legislativos, Estados de excepción, Convenios internacionales Ejecutivos), permitir la salida del país al Presidente, mas no a los vicepresidentes, *“Otro acto de control que se mantiene con relativos niveles de efectividades el correspondiente a la autorización para la salida del Presidente de la República al exterior del país. Este tipo de acciones parlamentarias se conservan en nuestro acervo constitucional con similar diseño desde los orígenes de la república, desconociendo el efecto que causa la celeridad y globalización de las comunicaciones así como el desarrollo del transporte aéreo. Sin embargo, en tanto rija el texto constitucional sigue vigente el control de los viajes presidenciales, sobre los cuales el Congreso requiere contar con los objetivos funcionales a alcanzar en cada uno, respecto de cuyo cumplimiento se debe producir una opinión por las comisiones competentes. Hasta la fecha, no obstante las daciones de cuenta presidenciales, no se ha realizado ningún reporte sobre la idoneidad y corrección constitucional y política sobre el uso de la autorización por el Presidente de la República respecto de los objetivos de los viajes para los que contó con permiso parlamentario. Tema distinto, sin previsión*

constitucional ni legal, es el relativo a la libertad de desplazamiento de los vicepresidentes de la República, a quienes no se aplica la regla del permiso parlamentario.” (Delgado Guembes, Cesar; 2011; p. 386).

El Senado y el control político

El control político debe ser ejercido por el Senado de manera supletoria, ya que consideramos que la facultad de dar el voto de confianza al Consejo de Ministros tiene que tener el debate y votación de la Cámara de Diputados, por ende consideramos que el voto de confianza debe darse con la presencia y debate de ambas cámaras, hecho que elevaría el nivel de las polémicas y discusiones que se den durante el debate del voto de confianza, pero quienes tendrían derecho al voto solo serían los diputados.

Respecto a las facultades de interpelar y censurar ministros así como permitir la salida del país del Presidente de la República, son facultades que solo deben ser ejecutadas por la Cámara de Diputados.

6.11. Función protocolar

La función protocolar está referida a todos los actos solemnes y ceremoniales, en los que está inmerso el Parlamento, como es el caso del recibimiento de altos dignatarios extranjeros, (fue el caso de la visita del Príncipe de Asturias, el cual fue recibido por el Presidente del Órgano Legislativo), también es el caso de condecoraciones que pueda dar el mismo, (fue el caso de la condecoración del equipo peruano de surf, campeón mundial en este deporte).

Cabe recordar también, que es en la sede del Parlamento, donde el Presidente toma juramento y asume sus funciones (artículo 116 de la Constitución). *“No es solo una función de índice ceremonial, sino un reconocimiento a su primacía institucional. Por eso, el hemiciclo es el*

escenario propicio para la asunción o posesión formal del 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 vista de algún dignatario extranjero, recibido formalmente por el Congreso en nombre de la nación, así como homenajes especiales, condecoraciones, etc.” (Planas, Pedro; 2001; p. 51).

El Senado y la función protocolar

Esta función protocolar debe ser compartida o ejercida conjuntamente con la Cámara de Diputados, ya que los miembros de ambas cámaras deben estar presentes durante los actos protocolares, como el de la toma de juramento del Presidente de la República y los mensajes que brinda anualmente.

Además el Senado puede participar en las condecoraciones que otorguen el Parlamento Nacional, así como el recibimiento de dignatarios extranjeros, también el Senado podría otorgar menciones especiales y solicitar cuando el caso corresponda un acto de minuto de silencio.

Finalmente, el Presidente de la Cámara de Senadores junto al Presidente de la Cámara de Diputados pueden representar conjuntamente o de manera desasociada al Parlamento en actos públicos y solemnes en los que sea necesaria su presencia.

7. SISTEMAS PARLAMENTARIOS

Visto ya, al Parlamento, sus definiciones, características, organización, relaciones parlamentarias, y funciones parlamentarias, es momento de revisar los sistemas parlamentarios que existen en la doctrina y en la práctica Constitucional, estos son; el Sistema Unicameral, Sistema Bicameral y Sistema Tricameral, los dos primeros más comunes y el tercero

extinto en el mundo, es conveniente advertir que estos sistemas tienen fraccionamientos, esto es que existe unicameralismo y bicameralismo perfecto e imperfecto, cada uno de estos fraccionamientos tienen una aplicación distinta en los diferentes países a nivel mundial.

En nuestro país, el sistema parlamentario implementado es el unicameral, ya que este tiene su base legal en el artículo 90 de la Constitución.

7.1. Sistema Unicameral

A partir de su propia denominación, este sistema propone la existencia de una sola Cámara en la que resida el Órgano legislativo, según la Real Academia Española de la Lengua “*adj. Dicho del poder legislativo: Formado por una sola cámara de representantes.*” (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, disponible en: “http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=UNICAMERAL&val_aux=&origen=REDRAE”; 15 de Julio de 2013).

Características:

- La elección de sus miembros se da de manera amplia y conjunta, con tendencia al sistema proporcional.
- Reserva todas las Funciones parlamentarias, ejerciendo las mismas paralelamente.
- Las relaciones con el Órgano Ejecutivo son de manera directa y/o vertical.

Unicameralismo perfecto

Esta división del Sistema Unicameral, se basa en la organización interna del Órgano Parlamentario, ya que el unicameralismo perfecto propugna la organización de un Parlamento que de manera integral ejerza todas las funciones, mediante comisiones especializadas “*Por demás está decir que*

se trata de una sola Cámara pero con la particularidad de que esta desempeña las funciones de un Parlamento en forma integral, ejemplo de ello lo encontramos en la Constitución peruana de 1867 y actualmente en América Latina encontramos en Venezuela y Ecuador así como en la mayoría de los países centroamericanos.” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ; Sistemas parlamentarios; Disponible en:<http://www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/presentacion.pdf>; 15 de Julio de 2013).

Unicameralismo perfecto en Suecia

El Reino de Suecia (Konungariket Sverige), que se caracteriza por ser una Monarquía parlamentaria, cuenta con un Parlamento unicameral perfecto, es decir realiza todas las funciones de manera total y conjunta, este Parlamento tiene como fortaleza el de haber limitado las atribuciones del Rey al mínimo, ya que es el monarca con menos facultades en Europa, el Parlamento sueco cuenta con un número total de 349 miembros para un número aproximado de nueve millones y medio de habitantes, es decir un promedio de veintisietemil habitantes por parlamentario. Este Parlamento se organiza mediante comisiones especializadas, otra facultad importante es el de dirigir la política exterior, *“Todo el poder público en Suecia procede de la gente y el Parlamento es el representante más importante. El Parlamento es el Órgano supremo de toma de decisiones de la comunidad en nuestro país. Los suecos eligen cada cuatro años, 349 personas que los representan en el Parlamento.*

Las funciones del Parlamento son de promulgar leyes, aprobar los impuestos y determinar el presupuesto del Estado. El Parlamento examina también el gobierno y las autoridades estatales. Además, el Parlamento tiene gran influencia en la política exterior.” (El Parlamento Sueco; ¿Cómo funciona el Parlamento?; disponible en: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____6832.aspx; 25 de Julio de 2013).

Unicameralismo perfecto en Ecuador

En el hermano país del Ecuador, el unicameralismo perfecto está implementado en la Asamblea Nacional de Ecuador, Órgano legislativo que cuenta con 124 miembros elegidos mediante un sistema mixto electoral es decir combina el sistema proporcional y el sistema uninominal, además de tener facultades representativas, legislativas, fiscalizadoras y políticas, tiene atribuciones de dar amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, a excepción de los delitos contra la humanidad y delitos contra la administración pública, y con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

Su organización se basa en *comisiones especializadas permanentes*, pese a tener funciones cuasi jurisdiccionales para delitos políticos (entiéndase los delitos cometidos por el Presidente de la República y otras altas autoridades), no cuenta con una clara función de dirección política, ya que no aprueba o no da el voto de confianza al gabinete ministerial del Presidente de la República.

Finalmente, es necesario recalcar que el Parlamento Ecuatoriano es el último en el cuadro estadístico denominado: “No puede haber democracia sin Congreso” de la encuestadora internacional *Latinobarometro*, ya que tan solo un cuarenta por ciento de los ecuatorianos considera al Congreso como elemental para la democracia.

Unicameralismo imperfecto

Se denomina Sistema Unicameral imperfecto, a los Parlamentos unicamerales que tienen una fragmentación en su organización interna, es decir tiene un cuerpo separado (no es otra cámara) que realiza funciones parlamentarias distintas y en algunos casos exclusivas de la Asamblea Parlamentaria o Plenario, este cuerpo está formado por algunos miembros de la cámara única, escogidos por ellos mismos entre sí.

Es importante recalcar que este cuerpo no está por encima de la Asamblea o Pleno, tan solo trabaja paralelamente a la misma y no fiscaliza a la única cámara, algunos países tienen implementado este tipo unicameralismo imperfecto, son el caso de Noruega en Europa, China en Asia y Perú en Sudamérica.

Unicameralismo imperfecto en Noruega

En el Reino de Noruega, el Parlamento recibe de la denominación de “Storting”, el cual cuenta 169 miembros que representa a cerca de cinco millones de noruegos, *“El Storting representa la máxima expresión de la soberanía del pueblo noruego. A través del Storting, son las personas que gobiernan el país, la introducción de la legislación, autorizar el gasto público, imponer impuestos y controlar el trabajo del Gobierno. Hay 169 miembros electos del Storting. Las elecciones parlamentarias se celebran cada cuatro años. No hay por parte de las elecciones, ni tampoco existe ninguna disposición constitucional para disolver el Storting entre elecciones.*

El sistema de gobierno parlamentario significa que es el Storting que determina la composición del Gobierno de Noruega. Es también la decisión del Storting para decidir si se inicia o no un referéndum sobre un tema en particular.

Las principales funciones del Storting son:

- *aprobar una nueva legislación y enmendar y derogar la legislación vigente,*
- *determinar los ingresos anuales del Estado y de los gastos teniendo en cuenta y aprobar el presupuesto fiscal,*
- *Supervisar el Gobierno y la administración pública,*
- *autorizar a los planes y directrices para las actividades del Estado y el debate más amplios temas de política interna y exterior.” (STORTINGET; Acerca del Storting; disponible en: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/>; 20 de Julio de 2013).*

Lagting

Ahora bien, el Storting tiene una división que denominada Lagting, el cual trabaja paralelamente a este, sus miembros son un cuarto de los miembros del Storting, elegidos por y entre sus miembros.

Es importantes señalar que, el Lagting, cumple una función de carácter cautelar ya que no está por encima del Storting, solo reserva funciones en reformas Constitucionales, en algunos procesos legislativos y en acusaciones a miembros del Pleno.

Finalmente señalaremos que la finalidad del Lagting era concentrar a miembros del Storting con más experiencia y de manera continua, sin embargo este funciona de manera temporal y por plazos breves.

Unicameralismo imperfecto en China

La República Popular China es el país con más población del mundo, se estima que tiene cerca de mil cuatrocientos millones de habitantes, por lo que es obvio que tenga la mayor cantidad de representantes parlamentarios en el mundo ya que son tres mil.

La Asamblea Popular Nacional, es el Órgano legislativo que se encarga de las funciones parlamentarias, no obstante la cantidad numerosa de sus parlamentarios hace casi imposible la realización de dichas funciones es por ello que la Asamblea cuenta con la presencia del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional.

Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional

Este Comité Permanente, está integrado por tan solo ciento cincuenta y siete parlamentarios de los tres mil elegidos, lo que facilita de manera pragmática la realización de las demandantes funciones parlamentarias.

“Cada periodo de mandato de la APN dura cinco años, y cada año se celebra una sesión de la APN, convocada por su Comité Permanente. El Comité Permanente de la APN es el Órgano permanente de ésta, es elegido en la APN y ejerce el poder supremo del Estado durante el receso de la APN. Conforme a lo estipulado en la Constitución, sus integrantes no pueden asumir cargos en los Órganos de administración, juicio y fiscalía del Estado. El Comité Permanente de la APN está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, el Secretario General y los demás miembros.

El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional tiene el poder de interpretar la Constitución y supervisar su ejecución, de elaborar y revisar todas las leyes con excepción de las que deben ser elaboradas por la APN y, durante el receso de ésta, de adicionar y revisar en forma parcial e interpretar las leyes elaboradas por la APN.” (Asamblea Popular Nacional China; Organización; disponible en: <http://spanish.china.org.cn>; 08 de Agosto de 2013).

Es oportuno señalar que el Comité Permanente tiene una importancia vital en el funcionamiento del Parlamento Chino ya que es el encargado de revisar los proyectos de Ley en el país asiático, y además aprueba los tratados internacionales propuestos por la Asamblea Popular, su periodo de actividad es cuasi continuo.

Unicameralismo imperfecto en Perú

Como ya se mencionó en la realidad problemática, el unicameralismo en el Perú se instauró con la Constitución de 1993, sin embargo este sistema parlamentario estuvo presente en dos de las Constituciones de nuestra historia, la primera de 1823 (la primera Constitución del Perú Republicano, *“debe advertirse, que si bien la Constitución de 1823 estableció un Congreso unicameral, empero, también considero un Órgano denominado Senado Conservador, que, aun cuando estructuralmente no formaba parte del*

Congreso, se encargaba de cumplir una tarea eminentemente parlamentaria: la fiscalización. En razón a ello, muchos teóricos consideran que esa Constitución tenía tendencia bicameral” (GARCÍA TOMA, Víctor, 2006, p. 112) 1867 que es una de las Constitución con menos tiempo de vigencia).

Con mención a la situación experimentada en la Constitución de 1823, que plantea un Órgano legislativo unicameral pero con un Senado con tan solo una función, que en este caso vendría a ser la función fiscalizadora, se le denomina o se le considera un Órgano legislativo con un sistema parlamentario pseudobicameral que vendría a interpretarse como un falso bicameralismo.

Pero es en la Constitución de 1993, donde se evidencia la presencia de un Sistema Unicameral imperfecto, debido a la presencia de la llamada Comisión Permanente, Órgano Parlamentario que puede cumplir solo con la función legislativa, electoral y cuasi jurisdiccional, recalcaremos una vez más que también puede aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto durante el receso parlamentario.

Esta Comisión Permanente, como ya se mencionó en el capítulo I, funciona durante los recesos del Parlamento, y está integrada por el veinticinco por ciento del número total de parlamentarios que representan de manera proporcional a cada grupo parlamentario que pueda haber en el Parlamento. Finalmente mencionaremos que la Comisión Permanente es una rama o una subdivisión del Parlamento, que es vital para su funcionamiento debido a las funciones que realiza, las cuales ha sido mencionadas líneas arriba, es por ello que el Parlamento peruano es un genuino ejemplo de Unicameralismo imperfecto.

7.2. Sistema Bicameral:

Este sistema propone o establece la existencia de dos cámaras, una conformada por diputados, considerados como representantes comunes o

de segundo orden, *“Representante de un cuerpo u organismo. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante un organismo administrativo provincial o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan.”*(CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; 2002; p. 142) y otra por Senadores, considerados como representantes selectos o de primer orden, *“Junta, asamblea o reunión de las personas más distinguidas de una República o Estado, cuyas leyes forman, modifican o anulan, o en cuyo gobierno participan al menos por el consejo público del informe calificado. En la antigua Roma, la asamblea patricia, primera en su género, que constituyó su consejo supremo. En diversos pueblos modernos, la alta Cámara, la que comparte el Poder Legislativo con el Congreso de los de los diputados...”* (CABANELLAS DE TORRES, Guillermo; 2002; p. 142).

Ya teniendo una definición de lo que es el Sistema Bicameral, es momento de definir al Senado como entidad o subdivisión del Órgano Parlamentario.

Bicameralismo perfecto

Esta rama del bicameralismo es definida por la doctrina como el Parlamento con Cámaras pares o iguales, es decir que ambas realizan las mismas funciones no obstante que la función cuasi jurisdiccional y la función de control político son las que la cámara alta o cámara baja reservan para sí, según el criterio que se adopte, este tipo de bicameralismo fue el último en implementarse en Perú, puesto que tanto la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, compartían las mismas funciones ya que la Constitución de 1979 no hacía distinción entre ambas salvo en la función de Control Político ya que solo la Cámara de Diputados podía interpelar, censurar o negar la confianza al Gabinete Ministerial. *“Es poco común. Ambas cámaras tienen exactamente las mismas potestades. Generalmente, entran 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, este debe presentarse por separado a la Cámara de Diputados y al Senado. Es también el caso del Parlamento suizo, del Congreso peruano, según la Carta de 1933 (que ordenaba al gabinete a presentarse en ambas Cámaras por separado) 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.” (PLANAS, Pedro, 2001; p. 63).

Bicameralismo imperfecto

La otra rama del bicameralismo, es más común ya que es más conveniente contar con dos cámaras con funciones distintas que es lo que propone el bicameralismo imperfecto, pero puede darse el caso que una de las cámaras sea hegemónica o sea más predominante que la otra, como también puede ocurrir que a pesar que tengan funciones distintas, ambas cámaras se complementen y logren fortalecer el Órgano Parlamentario.

- **Hegemónico**

La hegemonía o supremacía a la que se hace referencia es respecto a las funciones de control político, dirección política, cuasi jurisdiccional, fiscalización, garantista constitucional, electoral, presupuestaria y legislativa que pueda reservar exclusivamente o preferentemente una de las cámaras, como podemos percatarnos, estas funciones son vitales y gravitantes es por ello que se califica a este tipo de bicameralismo como hegemónico, *“la excepción parece ser Estados Unidos, cuyo Senado tiene atribuciones importantes en materia de ratificación de tratados y en 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.” (PLANAS, Pedro, 2001; p. 64).*

- **Equilibrado**

El Bicameralismo imperfecto de carácter equilibrado es el sistema más óptimo que pueda contar el Órgano Parlamentario, ya que las funciones parlamentarias son divididas entre ambas cámaras de manera equilibrada y preponderante de tal suerte que tanto los diputados y Senadores sean vitales para el Parlamento, *“Se da 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 “Bunderast”, como además tiene una representación surgida de los Gobiernos territoriales “Lander” 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.”* (PLANAS, Pedro, 2001; p. 63).

Senado

A lo largo de la Historia, han sido muchos los regímenes políticos impartidos en diferentes momentos y espacios históricos, pero es en Roma, el más grande Imperio antiguo, donde no se impone el absolutismo, sino una autocracia con Parlamento o en este caso Senado Romano.

A partir de ese momento, se deja un precepto de forma de gobierno o para ser más concisos un régimen político, ya que se establece un control y consejo político sobre la autoridad superior, dicho esto el Senado nace como una entidad política necesaria para el manejo de un Estado o un Imperio en el ejemplo dado.

Es por ello que era imperioso, que quienes formaran el Senado (ya sea en la Roma antigua o en la actualidad), sean personas selectas y distinguidas, que tengan la capacidad de realizar una correcta función, que es la de contrarrestar el poder que goza el Gobernador, y así dar equilibrio al Estado.

Finalmente, precisaremos en señalar la definición que da la Real Academia Española de la Lengua, que define al Senado de la siguiente manera: “*Senado: (Del lat. senātus).*”

1. *Cuerpo colegislador formado por personas elegidas o designadas en virtud de su cualificación, cargo, título, etc.*
2. *Edificio o lugar donde los Senadores celebran sus sesiones.*
3. *Asamblea de patricios que formaba el Consejo supremo de la antigua Roma y, por ext., asamblea política de otros Estados.*
4. *Junta o concurrencia de personas graves y respetables.*
5. *Público, auditorio, principalmente el que acude a una representación dramática.”*

A manera de ilustración, haremos mención a Senado Romano, por su importancia histórica y también haremos mención de manera especial a la Cámara de los Lores, ejemplo clásico de la llamada cámara aristocrática.

Senado romano

Históricamente el Senado Romano ha sido objeto de varios estudios y análisis, ya que era una institución política importante en el Imperio Romano. Tanto en su origen, objeto, conformación, discusiones y resoluciones, esta institución antigua se caracterizó por ser auténtica y legítima.

El origen del Senado Romano se remonta al siglo octavo antes de siglo, durante la primera etapa del Imperio Romano, es decir su Monarquía y de su primer monarca y gobernador Rómulo, es decir que nació prácticamente con Roma.

El objeto del Senado Romano era el de consolidar el Imperio con la ayuda de consejeros y asesores de prestigio que dieran luces al Emperador de cómo afrontar los problemas internos de Roma y como expandir y fortalecer el Imperio.

Era tanta la importancia del Senado, que era considerado como un emblema ya que en el escudo de Roma (el cual era utilizado en ceremonias protocolares y en las batallas de conquista) se leen las siglas “SPQR” rodeado de dos laureles, estas siglas significan en latín lo siguiente: “SENATVS POPVLVSQVE ROMANVS”, en castellano significa “El Senado y el pueblo Romano”.

En lo que respecta a la conformación del Senado, el número de miembros este siempre ha variado ya sea por la expansión del territorio, o ya sea por el criterio de sus Emperadores, esta última es la que más se tomaba en cuenta, la cantidad máxima de Senadores llegó a ser de mil y la cantidad mínima fue de cien, que fue la cantidad original que dispuso el primer monarca, Rómulo. *“En los primeros tiempos lo formaban los jefes de las familias patricias; más tarde se les fueron añadiendo los ciudadanos que habían desempeñado magistraturas importantes. Representaba la experiencia y continuidad política en un sistema que anualmente renovaba sus magistrados. El Senado, ratificaba los acuerdos de las asambleas populares, realizaba las negociaciones con los Estados extranjeros.*

En momentos de crisis se recurría a la institucionalización de la dictadura constitucional que estaba prevista fundamentalmente sólo para determinados fines e invariablemente para periodos limitados.” (RIVERA ALVARADO, Salvador Mario; 2010; p. 127).

Ahora bien los puntos que se consideraban para ser Senador eran los siguientes; la estirpe, la ciudadanía, la fama, la edad, los censo y la calidad del cargo.

La referencia la estirpe deviene de la procedencia familiar o del linaje, esto debido a que los primeros Senadores eran los patricios, es decir los primeros jefes de las tribus que conformaban la Roma recién fundada, más tarde serían los descendientes de estos los que heredaran el cargo.

Respecto a la ciudadanía, se exigía que los Senadores sean ciudadanos romanos, es decir que residan en Roma, gocen del derecho de tribu y de sufragio, y en la elegibilidad para el cargo. *“La cualidad de ciudadano optima lege era no menos necesaria para ser Senador, tanto bajo el gobierno real, como hasta mediados de la república. Esta ciudadanía perfecta consistía en el domicilio en Roma, en el derecho de tribu y de sufragio, y en la elegibilidad para los cargos y honores.”* (DÍAZ Y SUIZA; 1867; p. 556).

La fama para ser Senador era muy considerada para su elección, ya que estos no podían ser personas condenadas o personas que hubieran ejercido el comercio y oficios denigrantes, es por ello que los Senadores fueron en su gran mayoría ex magistrados, ex cónsules y ex asesores del Emperador.

Los Senadores iban vestidos con la túnica laticlavia y en ocasiones especiales era la toga pretexta, llevaban insignias, tenían carruajes a su disposición para movilizarse, se les reservaba lugares privilegiados en los espectáculos, asistían a los convites, y gozaban de Inmunidad e Inviolabilidad.

A decir de la edad esta no tenía un número fijo, por lo general eran personas ancianas que en su mayoría consolidaban sus carreras o trayectoria llegando al Senado,” *Los Senadores nombrados bajo Rómulo y Tacio fueron en su mayoría ancianos, seniores, y de aquí viene el título de Senadores, senatores. Los antiguos llamaban senes a los varones que sobresalían en edad y en virtudes; priscis enim cetate el virtute proestantes senes appellare solebant, y de cierto que debieron parecer esos ancianos escogidos bajo el gobierno de Rómulo los mejores custodios de las costumbres y tradiciones y*

los más capaces también para aplicarlas en los juicios civiles y criminales.” (DÍAZ Y SUIZA; 1867; p. 556).

Los Censos que indican el patrimonio de los Senadores también eran tomados en cuenta. Otro aspecto era el sueldo de los Senadores, en un principio era gratuito para luego recibir un sueldo de quinientos sextercios.

Algo muy importante, eran las discusiones y deliberaciones que se daban en las sesiones del Senado Romano, estos eran convocados a razón y pedido del Emperador, cualquier Magistrado, Cónsul, Pretor, Generales de Ejército, Prefectos y toda autoridad de alto cargo.

Estas sesiones eran encabezadas por el Presidente del Senado, que era el Prefecto urbano, esta decisión se basó en el criterio del Emperador Justiniano, sin embargo cuando el Emperador estaba presente en las sesiones era el quien presidía la misma. “en su tránsito de palacio al cenáculo acompañaban al emperador que iba a presidir la junta, muchos ciudadanos coronados de laurel entonando canciones patrióticas, y los Senadores se adelantaban a recibirlo a las puertas de la curia. Justiniano declaró presidente nato del Senado al prefecto urbano.” (DÍAZ Y SUIZA; 1867; p. 558).

Las discusiones en el Senado empezaban con la tarea de determinar la relación entre el tema a tratar y sus competencias, es decir si el tema o punto a tratar merecía ser discutido por el Senado, esto debido a que el Senado no tenía derecho de libre reunión,” *este derecho de relación, jus relationis, que no era al principio, como fue después, la iniciativa de las leyes, puesto que en la primera época no legislaban ni el Senado ni los reyes, correspondió en su origen a estos y a los regentes del reino únicamente; paso después a los cónsules, cuando la realeza quedó abolida, y se comunicó más tarde a todos los otros magistrados a quienes se fue concediendo la facultad de convocar la asamblea.”* (DÍAZ Y SUIZA; 1867; p. 559).

Una vez determinada la relación empezaba la discusión o la deliberación, con las siguientes palabras del Presidente del Senado dirigidas al Senador que iba a ser uso de la palabra; “*Dic quod censes, dic spuri postumi*” que significan “Dime lo que piensas, dime las falsedades pasadas”, esto debido a los errores en los que pudiera haber caído el Senador que antecedió a quien tuviera uso de la palabra y obviamente era para fomentar la polémica, según la tradición eran los Senadores antiguos los que tomaban primero la palabra y luego pasaba a los Senadores jóvenes.

Los discursos eran improvisados, bizarros y fervientes, “*Poniéndose de pie improvisaba su discurso, o leía el que de intento llevara escrito o apuntado en pergaminos o en tablillas llamadas pugilares; y podía contraerse no solo al asunto de la relación o propuesta del presidente, sino otros cualesquiera particulares, por extraños de que ella fueran, y detenerse todo el tiempo que le placiera, aunque absorviera la sesión entera, sin que a ningún otro Senador, ni aun al mismo presidente fuera licito llamarle a la cuestión, ni obligarle a concluir, facultad que se expresaba con la frase de egredi relationem, expromere relationem en el un caso, y diem dicendo consumere en el otro.*” (DÍAZ Y SUIZA; 1867; p. 558).

Otros puntos importantes de recalcar, son el carácter de publicidad y privacidad; muchas de las sesiones eran a puerta abierta tan solo era privada en casos de gravedad o de peligro del Imperio, el quórum; este siempre paso por el criterio que establecía el Gobernador de turno, por ejemplo Sila estableció que cien era el quórum mientras que Augusto estableció que deberían ser doscientos, y el lugar de las sesiones, el Senado romano siempre tuvo a su disposición foros y templos donde reunirse, el lugar más común era la *Curia Julia*.

Después de la deliberación, se debía dar la resolución de la relación o tema tratado, para esto el Presidente del Senado después de haber escuchado las posiciones, preguntaba si había otra petición de uso de la palabra, de no

haber ninguna proseguía a exclamar: “qui hoc sentitis illuc transite, qui alia omnia in hame partem”; en ese momento los Senadores se ponían de pie y se separaban en grupos de a favor y en contra, hecho esto el Presidente se cercioraba de que grupo tenía más integrantes, luego pronunciaba: “haec pars major esse videtur” que significa: esta parte parece ser mayor, de ser así se cerraba las sesión, de haber alguna objeción se procedía a ser el conteo respectivo.

Teniendo ya una posición ganadora, se procedía al dictamen del Senado Consultos, es oportuno señalar que Senado también emitía decretos (es decir la otorgación de facultades a provincias, y las ordenes de remoción y elección de cargos) y también gozaba de facultades constituyentes, podía proponer proyectos de Ley, Interpelar autoridades (es recordada la interpelación a Catilina, quien fue acusado de atentar contra el Imperio), realizar indultos y remisión de deudas.

Cámara de los lores

En la Inglaterra del siglo doce, los Monarcas se vieron en la obligación de otorgar facultades de representación y decisión a su clase alta o nobleza, estas prerrogativas se iniciaron con el Rey Juan I, que es recordado por su apelativo de Juan sin tierra, y que debido al gasto que significaron las guerras que este emprendió con Francia y la perdida de territorios y de allí su apelativo, decidió aumentar los impuestos a su nobleza, lo que provoco el reclamo de estos, lo que culmino en la creación de la célebre Carta Magna de 1215 y que contemplaba la presencia de un Concejo de Nobles para la discusión de temas trascendentales, su sucesor Enrique III presencio la formación del primer Parlamento Ingles, ya con la división de Comunes y Lores, *“El bicameralismo aristocrático tiene en el Parlamento británico a su caso más emblemático. Este Parlamento está conformado por la Cámara Alta (o Cámara de los Lores) y la Cámara Baja (o Cámara de los Comunes). Esta división se explica en el original carácter estamental de la sociedad*

británica, que distingue a sus integrantes entre nobles (congregados en la Cámara de los Lores) y plebeyos (el resto de ciudadanos, representados en la Cámara de los Comunes); sectores sociales que, de acuerdo a la concepción aristocrática, no deben mezclarse en el mismo Órgano político por pertenecer a distintos estamentos, con distintos derechos y privilegios, y distintos intereses, que deben equilibrar entre sí sus poderes. La Cámara de los Lores representa los intereses conservadores de la nobleza británica, como un freno al radicalismo de la Cámara de los Comunes, integrada por representantes de la burguesía y la plebe.” (SALCEDO CUADROS, Carlo Magno; ¿Unicameralidad o bicameralidad?; Disponible: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24784/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-Parlamento-peruano-depende>; 06 de julio de 2013.).

De esta manera, la Cámara de los Lores o Cámara de los Señores de la Realeza quedó reservada solo para nobleza, algo que para el resto de Estados con un sistema de gobierno distinto causa extrañeza, sin embargo esta Cámara continúa con vida y es emblema del Parlamento inglés. *“Ciertamente, este tipo de bicameralismo no se condice con el principio democrático de los regímenes republicanos según el cual todos los individuos de una sociedad son ciudadanos libres e iguales en derechos y deberes. Sin embargo, dicha institución se mantiene (como parte del régimen monárquico), por una cuestión de tradición histórica. Pero si algún día se llega a abolir la monarquía, también se abolirá la nobleza y, con ella, la Cámara de los Lores.” (SALCEDO CUADROS, Carlo Magno; ¿Unicameralidad o bicameralidad?; Disponible: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24784/es-necesario-el-bicameralismo-en-el-Parlamento-peruano-depende>; 06 de julio de 2013.).*

Otro apunte importante es el que nos hace el jurista alemán Karl Loewestein, al señalar que es capaz esta división de cámaras el modelo aplicado a otras realidades y que este Parlamento Inglés ha evolucionado de manera tal que ya no es una mera representación de nobles y plebeyos sino una cámara de conservadores (alta) y otra progresistas (baja).

“La institución de la doble asamblea legislativa proviene de Inglaterra. Durante muchos siglos, la Cámara de los Lores representó a la aristocracia latifundista y a los elementos plutocráticos asimilados a ellos, mientras que la Cámara de los Comunes representó a la burguesía de la clase media y alta, hasta que funcionó plenamente la reforma electoral del siglo XIX. La estratificación sociológica de ambas cámaras condujo a que los Lores representaran los elementos conservadores y los Comunes a los elementos progresistas del país. El Sistema Bicameral británico se convirtió en un arquetipo copiado por todas las monarquías constitucionales; en la mayor parte de los países, la cámara alta, donde la cualidad de sus miembros se fundamentaba bien hereditariamente, bien por nombramiento del gobierno, se constituyó como el contrapeso conservador frente a la cámara baja, que al principio fue elegida en base a cualificaciones económicas, y más tarde lo fue en base a un sufragio más o menos universal. El Sistema Bicameral fue adoptado también por la mayor parte de las repúblicas parlamentarias sin haber meditado mucho sobre su utilidad” (LOEWENSTEIN; 1976; p. 46).

Finalmente, pasaremos a mencionar la manera de cómo está conformada la Cámara de los Lores, la cual ha ido integrando a representantes distintos a los nobles, quienes fueron sus precursores, ahora se nota la presencia de representantes del clero y representantes juristas de elite, estos últimos demuestran que también los méritos se toman en cuenta para la Cámara de los Lores contemporánea. *“Arturo Pellet, señala que la composición de la Cámara de los Lores está integrado por:*

- 1. Los lores espirituales (lords spirituals) que son taxativamente el arzobispo de Canterbury, el arzobispo de York, los obispos de Londres, Durham y Winchester, más otros veintiún obispos diocesanos de la Iglesia Anglicana.*
- 2. Los lores temporales, que son todos los pares y ladies de Inglaterra, Escocia y el Reino Unido en general, que no hayan rechazado su derecho a integrar la Cámara en los términos de la Peerage Act de 1963, como una herencia anexa a su título.*

También son lores temporales los lords y ladies, cuyos títulos les ha otorgado la Corona por servicios importantes. Entre ellos, destacar los doscientos veintitrés pares liberales que creó el rey en 1908/ 11 para equilibrar el excesivo poder de los conservadores en esta Cámara y los que se crearon posteriormente a pedido de gobiernos laboristas para atenuar la mayoría conservadora, que se mantiene a lo largo de las generaciones desde hace doscientos años.

- 3. Los lords of appeal, o law lords, creados como pares, conforme a las Appellate Jurisdiction Acts de 1876 y 1887. Son nueve desde 1947 e integran lo que podríamos definir como una corte suprema de justicia. Son obviamente juristas destacados a quienes se les inviste como caballeros para dictar sentencia en última apelación en los casos civiles y penales, si previamente el Attorney General dictamina que se trata de una cuestión legal de excepcional importancia pública. Si sumamos a esta facultad de hacer justicia en tercer grado, la capacidad que tienen los lores para ser jueces en los casos de impeachment, concluimos que en el Parlamento están fusionados los tres poderes políticos del estado: el legislativo que ejercen comunes y lores; el Ejecutivo que ejerce el gabinete, responsable ante los comunes y por último este Poder Judicial que ejercen los lores-jueces.” (PELLET LASTRA; 1995; p. 93).*

Tipos de Senado:

En la actualidad ya no existen Senados Romanos y Cámara de Lores exclusivo de feudales y nobles, existen Senados de diferentes características, que cumplen un rol y objetivo que los diferencia entre ellos, a nuestra opinión existen tres clases de Senado, los Senados Administrativos, los Senados Políticos y finalmente los Senados Legislativos.

- **Administrativo**

Este tipo de Senado, concretan o realizan las funciones parlamentarias de consejo administrativo (ya que atiende los informes de las instituciones de carácter constitucional, y aprueba los tratados internacionales), además realiza la función financiera, presupuestaria y tributaria, la función electoral y la función protocolar, dejando de lado la función legislativa (salvo la revisión de algunas propuestas legislativas), la función de control político, de dirección política y fiscalización.

Dicho esto, el Senado actúa como un Órgano que aligera de funciones a la Cámara de Diputados, muchas veces el Senado realiza una función adicional (política o legislativa) pero de manera excepcional, este tipo de Senado son más frecuentes en América Latina.

- **Político**

Las funciones que cumple este tipo de Senado son las de control político, dirección política, fiscalización, la función cuasi jurisdiccional y garantista constitucional, además de la función electoral y consejo administrativo (para la aprobación de tratados internacionales), es apreciable que este tipo de Senados mantiene un poder político sobre el gobierno (Órgano Ejecutivo) y sobre la cámara de diputados.

Este tipo de Senados, tiene su mejor ejemplo en el Senado estadounidense, el cual es de naturaleza federalista.

- **Legislativa**

Realizar la función legislativa, ya sea como iniciativa o de manera revisoría, es la prioridad de este tipo de Senados, además reserva la

función constituyente, por lo que puede reformar la Constitución vigente y puede promulgar una nueva, es por ello que estos Senado son indisolubles, además pueden realizar otras funciones, como la protocolar, consejo administrativo y fiscalización, pero de manera complementaria.

En Europa es más común este tipo de Senado, como es el caso de Alemania, Francia e Italia, es por ello que la calidad de las leyes de estos países es buena.

Diferencias entre la unicameralidad y la bicameralidad.

A continuación, expondremos algunas diferencias entre la unicameralidad y la bicameralidad.

- Mientras que la unicameralidad expresa un criterio o decisión única, inmediata e integral, Emmanuel Sieyes, señalaba que *“Si ambas cámaras están de acuerdo una de ellas no tiene razón de ser; si están en desacuerdo una de ellas no representa la voluntad popular y tampoco tiene razón de ser. La voluntad del pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades sobre un mismo asunto”*. (SIEYES, Emmanuel; 1973; p. 196); la bicameralidad es mucho más reflexiva y prudente, George Washington en el debate con Thomas Jefferson sobre sistemas parlamentarios, vertió una taza de café sobre un plato y dijo que *“Así como el plato enfría el café, la segunda cámara enfría a la primera”* (QUINTANILLA YOUNG y CUBA DE QUINTANILLA; 1989; p. 122).
- Mientras que la bicameralidad divide las funciones parlamentarias y permite la especialización y exclusividad de las mismas, al respecto Benjamín Constant señalaba que, *“Hay que dividir al Parlamento para salvar su autonomía”* (QUINTANILLA YOUNG y CUBA DE QUINTANILLA; 1989; p. 122).; la unicameralidad propone que las funciones sean realizadas sin distinción alguna por todo el

Parlamento, “*Benjamín comparaba la dualidad bicameral con una carreta tirada por delante por un caballo y por detrás por otro*”. (GARCÍA TOMA; 2006; p. 145).

- La Unicameralidad es aplicada generalmente en países con tradición unitarista y con un Órgano Ejecutivo predominante, mientras que el Bicameralismo es aplicada generalmente en países con tradición federalista, y logra tener una relación de control y de apoyo con el Órgano Ejecutivo.
- El Bicameralismo es un sistema parlamentario complejo, ya que es más estructurado y ramificado en su organización, el Unicameralismo en cambio es un sistema pragmático y ofrece estructuras simples en su organización.

8. BICAMERALISMO EN EL MUNDO

8.1. Bicameralismo en Inglaterra

Ya pasada las épocas de la Monarquía absoluta y de la instauración de la Cámara de los Lores, Inglaterra es un Estado Monárquico con un Parlamento sólido y trascendental para la garantía de la democracia y del Estado de Derecho.

Desde hace trescientos años el Parlamento inglés se compone por dos cámaras, que persisten en la actualidad, las dos con funciones parlamentarias distintas y complementarias, “*El Parlamento examina lo que el Gobierno está haciendo, hace que las nuevas leyes, tiene el poder de fijar los impuestos y los debates de las cuestiones del día. La Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, cada uno juega un papel importante en el trabajo del Parlamento.*”

En lo que respecta la cámara de los comunes, esta tiene una tendencia predominante en el Parlamento, eso debido a que su legitimidad se da por la elección de sus miembros mediante voto popular.

Esta cámara reserva las funciones de fiscalización, control Político, dirección Política y la función financiera, presupuestaria y tributaria ya no hacia un Rey o una Reina sino a un Primer Ministro y su gabinete elegido por voto popular; además de otras funciones como la legislativa que comparte con la Cámara de los Lores. *“El público del Reino Unido elige a 650 miembros del Parlamento (MP) para representar sus intereses y preocupaciones de la Cámara de los Comunes. Los diputados consideran y proponer nuevas leyes, y pueden examinar las políticas del gobierno mediante preguntas ministros sobre temas de actualidad, ya sea en la Cámara de los Comunes o en los Comités.”*

A diferencia de la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores no proviene de voto popular, provienen del clero, la nobleza y de la judicatura, lo que le da un carácter conservador, es importante advertir que no se está vulnerando el principio de representatividad ya que esta cámara representa al sector tradicional e histórico de Inglaterra, en el subcapítulo “Cámara de los Lores” de esta Tesis, mencionamos lo detallado por el autor Arturo Pellet, sobre la composición de esta Cámara.

La Cámara de los Lores, realiza más denotadamente la función legislativa, ya que es el último filtro para la promulgación de la mismas, respecto las demás funciones fiscalizadoras y políticas solo las realiza de manera complementaria, ya que la Cámara de Comunes se encarga de ello. *“La Cámara de los Lores es la segunda cámara del Parlamento del Reino Unido. Es independiente, y complementa el trabajo de la Cámara de los Comunes. Los Señores comparte la tarea de hacer y dar forma a las leyes y el control y desafiando a la labor del gobierno.”* (PELLET LASTRA; 1995; p. 93).

8.2. Bicameralismo en los Estados Unidos

Desde su independencia (4 de Julio de 1776), los Estados Unidos han sido una República de naturaleza federalista o de regiones o estados autónomos,

agrupados jurídicamente y políticamente, es por ello que sus representantes parlamentarios devienen de los cincuenta estados que lo conforman.

El bicameralismo es adoptado por su primera y única Constitución, y señala que el Parlamento está conformado por dos cámaras, una de Representantes y otra de Senadores, *“El diseño bicameral del Congreso de Estados Unidos es consistente con el principio de gobierno básico adoptado por quienes escribieron nuestra Constitución, que el gobierno debe estar dividido en varias unidades que comparten el poder, ofreciendo así un control inherente contra la tiranía. La división del Congreso en dos cámaras se deriva de este principio.”* (The United States House of Representatives; Officers and Organizations of the House; Bicameralismo; Disponible en: <http://congress.indiana.edu/es/las-dos-c%C3%A1maras-del-Congreso-de-estados-unidos>; 01 de setiembre de 2013).

La Cámara de Representantes, está conformada por cuatrocientos treintaicinco miembros, que son elegidos mediante la Teoría de la Decisión del electorado o Sistema Mayoritario, es decir mediante circunscripciones uninominales repartidos en los cincuenta Estados, por un periodo de dos años, con la posibilidad de la reelección.

Esta cámara realiza todas las funciones parlamentarias, excepto la función garantista constitucional, la función consejo administrativo, la función electoral y la función control político y función dirección política que son reservadas para el Senado. *“De acuerdo con la Constitución, la Cámara de Representantes de EE.UU. hace y aprueba las leyes federales. La casa es una de las dos cámaras del Congreso (el otro es el Senado de los EE.UU.), y parte de la rama legislativa del gobierno federal. El número de representantes de voto en la Cámara se fija por Ley a no más de 435, que representa proporcionalmente a la población de los 50 estados. Elegido para un mandato de dos años, cada representante de servicio de los habitantes de un distrito electoral específico introduciendo las facturas y en los comités,*

entre otras funciones.” (The United States House of Representatives; Officers and Organizations of the House Disponible en: <http://www.house.gov/content/learn/>; 01 de setiembre de 2013).

El Senado estadounidense está conformado por cien miembros, dos miembros por cada estado, tiene preponderancia en el Parlamento, ya que cumple la funciones parlamentarias políticas, la función financiera, presupuestaria y tributaria, la función electoral además de la función legislativa para leyes y normas federales, *“El Senado de los Estados Unidos es parte de la rama legislativa del Gobierno federal. Está formado por 100 Senadores, dos por cada estado, electos por un período de seis años. El Senado promulga legislación y tiene la potestad de encausar a funcionarios del Gobierno y aprobar los nombramientos y los tratados del Presidente.”*

(The United States House of Representatives; Officers and Organizations of the House Disponible en: <http://www.usa.gov/gobiernousa/directorios/federal/Congreso-Senado.shtml>; 01 de setiembre de 2013).

Es por ello que los Senadores son personas calificadas y con experiencia, las cuales garantizan el correcto funcionamiento de esta institución constitucional; su organización es compleja debido a las funciones que desempeña, *“Debido al alto volumen y la complejidad de su trabajo, el Senado divide sus tareas entre las 20 comisiones, 68 subcomisiones, y 4 comisiones mixtas. Aunque el sistema de comité del Senado es similar a la de la Cámara de Representantes, que tiene sus propias directrices, en el que cada comité adopta sus propias reglas. Esto crea una considerable variación entre los paneles.”* (The United States House of Representatives; Officers and Organizations of the House Disponible en: <http://www.usa.gov/gobiernousa/directorios/federal/Congreso-Senado.shtml>; 01 de setiembre de 2013).

8.3. Bicameralismo en Francia

La actual Constitución francesa de 1958, dispone que el Parlamento se componga por la Asamblea Nacional, que vendría a ser una suerte de Cámara de Diputados conformada por 577 miembros y una Cámara de Senadores, conformada por 348 Senadores, siendo un total de 925 representantes para una población de más de sesenta y seis millones de habitantes.

La Asamblea Nacional, ejerce todas las funciones parlamentarias, con principal incidencia en las funciones de fiscalización, control político, dirección política y consejo administrativo, obviamente tiene iniciativa legislativa supedita a la aprobación de dichos proyectos de Ley por el Senado. *“La Asamblea Nacional está en el corazón de nuestra democracia como lo demuestran los textos que rigen el funcionamiento de la Quinta República. Representar al pueblo francés, legislar y controlar la acción del Gobierno: este es el tríptico que orienta las acciones de los 577 diputados de Francia metropolitana y en el extranjero.”* (El Senado francés; Bienvenida en el Senado francés; Disponible en: <http://www.senat.fr/lng/es/>; 03 de setiembre de 2013).

El Senado francés es elegido entre y por los representantes políticos de cada región de Francia, que van desde los diputados hasta sus regidores. *“En cada departamento, los Senadores son elegidos por un colegio electoral formado por él mismo que eligió a los diputados en esta circunscripción, consejeros regionales, concejales, regidores, electos a sus cargos por sufragio universal. Los Senadores son elegidos por sufragio universal indirecto.”* (El Senado francés; Bienvenida en el Senado francés; Disponible en: <http://www.senat.fr/lng/es/>; 03 de setiembre de 2013).

En Francia, la democracia local es un componente esencial de la democracia nacional. Se ejerce por el nombramiento de los consejos elegidos en cada nivel de la administración territorial (municipio,

departamento, región o comunidad en el extranjero), incluyendo el Ejecutivo no sólo es un administrador local, pero invirtió ve un papel político decisivo a nivel local.” (El Senado francés; Bienvenida en el Senado francés; Disponible en:

http://www.senat.fr/lng/es/los_Senadores/las_elecciones_senatoriales.html#c566052;03 de setiembre de 2013).

La función legislativa, es la especialidad del Senado francés, ya que tiene la iniciativa legislativa y puede revisar los proyectos de Ley de la Asamblea Nacional, para la aprobación de dichos proyectos es necesario un proceso de revisión y debates complejos. *“el Senador es sobre todo un legislador responsable de aprobar las leyes de la República. Tiene la iniciativa legislativa, que puede dar lugar a la presentación de proyectos de Ley (texto presentado por el gobierno son llamados proyectos de Ley). Muchos proyectos de Ley se presentan cada año por los Senadores. El examen a menudo se lleva a cabo durante la semana del miembro privado mensual. El gobierno tiene dos semanas al mes, un derecho de prioridad en el establecimiento de la agenda de reuniones y registrar en él sus primeros proyectos de Ley.*

Para que un proyecto o una propuesta para convertirse en Ley, el texto debe ser aprobado en los mismos términos por ambas Cámaras, la Asamblea Nacional y el Senado, a menos que el gobierno le da la "última palabra" en de la Asamblea Nacional tras el fracaso de la comisión mixta .

Cada año, y son en promedio de un centenar de leyes que se adopten, a más de 1000 horas de debates en la Cámara entre los 20.000 y 25.000 preguntas preguntó al Gobierno por escrito o verbalmente, a lo largo 300 informes que son adoptados por las comisiones sobre diversos temas.” (El Senado francés; Bienvenida en el Senado francés; Disponible en: http://www.senat.fr/lng/es/el_papel_del_Senado/el_proceso_legislativo.html; 03 de setiembre de 2013).

Pese que la función legislativa, es primordial para el Senado, eso no lo excluye de realizar de manera complementaria la función de control político, la función financiera, presupuestaria y tributaria, y la función de dirección política y fiscalización, *“El control gubernamental es junto a la aprobación de la Ley, la segunda función importante del Senado. Este control se ejerce sobre el gobierno en público y, de forma permanente, por el trabajo de las comisiones y delegaciones del Senado. Las acciones de control en forma de preguntas, reportajes, debates, y cubrir todos los campos de la actividad pública.”* (El Senado francés; Bienvenida en el Senado francés; Disponible en:

http://www.senat.fr/Ing/es/el_papel_del_Senado/el_proceso_legislativo.html; 03 de setiembre de 2013).

8.4. Bicameralismo en Alemania.

La República Federal Alemana, consta de un Órgano Parlamentario de Sistema Bicameral, en donde la primera cámara es denominada *Bundestag* (Parlamento Federal) y la segunda es denominada *Bundesrat* (Consejo Federal).

El Bundestag, es una suerte de Cámara de Diputados, sus representantes son elegidos mediante voto popular basado en el sistema electoral mixto o personalista-proporcional dado en los diferentes estados o regiones de Alemania.

El Bundestag realiza todas las funciones parlamentarias, pero de manera más resaltante realiza las funciones de fiscalización, control y dirección política, es importante señalar que los candidatos a la Cancillería Alemana, que vendría a ser una suerte de Presidente de Gobierno, surgen del Bundestag. *“El Parlamento alemán representa al pueblo. La legislación a nivel federal en Alemania es la tarea del Bundestag alemán. Sus tareas principales incluyen el control del gobierno, el establecimiento del presupuesto federal y la elección del Rector. Los diputados son los únicos*

representantes directamente elegidos por el pueblo y decidir con su voto en el Parlamento, que gobierna y normas según las cuales la vida social depende.

La Constitución Federal es uno de los cinco Órganos permanentes de la República Federal de Alemania. Además del Presidente Federal, el Bundestag, el Gobierno Federal y el Tribunal Constitucional Federal, el Consejo Federal como representante del organismo federal de los estados federales. A través de la agencia de los países directamente involucrados en el proceso de toma de decisiones de la Ley federal y por lo tanto en la política federal.” (Deutscher Bundestag; El Bundestag; Disponible en: <http://www.bundestag.de/bundestag/index.jsp>; 05 de setiembre de 2013).

Respecto al Bundesrat, que vendría a ser el Senado alemán actúa estrictamente como un Consejo Federal, ya que este realiza la función de consejo administrativo debido a que aprueba los tratados internacionales y es gravitante para las decisiones que tome Alemania en la Unión Europea y la función legislativa tanto para la revisión de proyectos de Ley como para la iniciativa legislativa de carácter federal.

“Por otro lado, el gobierno federal se aprovecha del Bundesrat, la experiencia política y administrativa de los países y trabaja con la aprobación del Bundesrat, las leyes, reglamentos, disposiciones de carácter general y de manera indirecta que en de las regulaciones de la Unión Europea en el área del país.

Por lo tanto, el Bundesrat, la Cámara Federal de los países, sino también la cámara alta del gobierno federal. En la estrecha interdependencia de las responsabilidades de los gobiernos federal y estatal - está mucho más cerca que, por ejemplo en los EE.UU.- es como un "intermediario" se utiliza.” (Deutscher Bundestag; El Bundestag; Disponible en: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/index.html>; 05 de setiembre de 2013).

Es importante mencionar que el número de miembros del Bundesrat, es de 69 que representan a los Estado Federales que componen la Republica Alemana, *“Todos los 69 miembros del Consejo Federal también son miembros de un gobierno estatal. ¿Quién va a ser nominados por los miembros del Gobierno al Consejo Federal, que decide el propio gobierno?.*

El Consejo Federal, además del Bundestag y el Gobierno Federal el derecho de iniciativa en la legislación. El Consejo Federal los proyectos de Ley aprobados se envían primero al gobierno federal. Es posible que, dentro de seis semanas - para dar una opinión - en los casos especiales dentro de tres a nueve semanas. Después de que el proyecto de Ley se remitirá al Parlamento.

La participación del Consejo Federal en la administración del Gobierno Federal, en esencia, que en ciertas ordenanzas y reglamentos deben dar su consentimiento. (Deutscher Bundestag; El Bundestag; Disponible en: <http://www.bundestag.de/bundestag/index.jsp>; 05 de setiembre de 2013).

8.5. Bicameralismo en Argentina

El Bicameralismo también es implementado en el denominado Parlamento de la Nación Argentina, el cual distribuye de manera diferenciada las funciones parlamentarias, aunque comparten la función legislativa, para ser más preciso es un bicameralismo imperfecto con un Senado hegemónico, de tipo Político, la función de representación es concretizada por ambas cámaras. *“El Congreso, como Órgano legislativo y de control de actos gubernamentales, debe cumplir con su cometido esencial - de legislar -, propendiendo al logro del bien común, y lo hace con fundamento en la representación de los intereses comunitarios que ostenta. La publicidad de sus actos es fuente de información para la ciudadanía, la que así también evalúa el cumplimiento del mandato conferido.*

Otra de las funciones esenciales del Parlamento es la de ejercer el control de gobierno. Esta actividad se lleva a cabo al ponderar el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados. Para esta ponderación el Congreso se encuentra investido de diversas facultades que coadyuvan a éllo, como la posibilidad de investigar, requerir informes y realizar tareas de campo.”.

Las Funciones que le corresponden a la Cámara de Diputados son estrictamente la función legislativa, la función de opinión pública, la función de fiscalización, y la función de cuasi jurisdiccional pero de manera primaria. “La Cámara de Diputados tiene como atribuciones:

- 1. La iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas C.N. Art. 52.*
- 2. La recepción de los proyectos de Ley por iniciativa popular C.N. Art. 39.*
- 3. Someter a consulta popular un Proyecto de Ley C.N. Art. 40.*
- 4. El derecho de acusar ante el Senado, en Juicio Político, al Presidente y Vicepresidente de la Nación, al Jefe de Gabinete de Ministros, ministros del Poder Ejecutivo y miembros de la Corte Suprema. C.N. Art. 53 C.N. Art. 75” (Congreso de la Nación Argentina; Honorable Cámara de Diputados; Disponible en: <http://www.Senado.gov.ar/funciones>; 05 de setiembre de 2013).*

Ya habiendo mencionado que el Senado argentino es de Tipo Político, realiza las funciones de control político, la función consejo administrativo, la función electoral, la función financiera, presupuestaria y tributaria, la función cuasi jurisdiccional en un segundo nivel y la función legislativa para la iniciativa de proyectos de Ley en temas federales y revisión de proyectos de Ley que le remita la Cámara de Diputados. “*Compete al Senado:*

- 1. Juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados (Juicio Político) C.N. Art. 59.*

2. *Autorizar al Presidente de la Nación para que declare el Estado de Sitio en caso de ataque exterior C.N. Art. 61.*
3. *Ser Cámara de origen en la Ley convenio, sobre coparticipación federal de impuestos C.N. Art. 75 Inc. 2.*
4. *Ser Cámara de origen en leyes promoviendo políticas tendientes al crecimiento armónico de la Nación, y poblamiento de su territorio. C.N. Art. 75 inc. 19.*
5. *Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo para la designación de magistrados judiciales, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios y de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y funcionarios de determinadas reparticiones C.N. Art. 99 inc. 4°, 7°, 13°.*(Congreso de la Nación Argentina; Honorable Cámara de Senadores; Disponible en: <http://www.Senado.gov.ar/funciones>; 05 de setiembre de 2013).

8.6. Bicameralismo en Uruguay

La República Oriental del Uruguay, es un estado de naturaleza unitarista, es decir que todas las regiones o departamentos mantienen una dependencia de carácter normativo, fiscal y político, con una región y gobierno central, esto debido a su dimensión geográfica o cantidad de población, en el caso uruguayo la población es de más tres millones de habitantes.

Y como ya se ha hecho mención de que el Sistema Unicameral es más común en estados unitaristas, debemos mencionar que el estado uruguayo es un buen ejemplo de estado unitarista con un Órgano Parlamentario con Sistema Bicameral.

La Cámara de Representantes goza y ejerce de todas las funciones parlamentarias, sin embargo la función cuasi jurisdiccional la ejerce conjuntamente con la Cámara de Senadores. *“La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación*

proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

No podrá efectuarse acumulación por sublemas, ni por identidad de listas de candidatos.

Corresponderán a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos. El número de Representantes podrá ser modificado por la Ley la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de los componentes de cada Cámara. (Art 88 Constitución de la República).” (Parlamento de Uruguay; Cámara de representantes; Disponible en <http://www.Parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440>; 06 de setiembre de 2013).

De igual manera la Cámara de Senadores goza y ejerce de todas las funciones parlamentarias, con la atinencia de revisar los proyectos de Ley enviados por la Cámara de Representantes y absuelve las acusaciones hechas por la cámara baja completando así la función cuasi jurisdiccional. *“La Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral, conforme con las garantías y las normas que para el sufragio se establecen en la Sección III y a lo que expresan los artículos siguientes.*

Será integrada, además, con el Vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su Presidencia, y la de la Asamblea General.

Cuando pase a desempeñar definitiva o temporalmente la Presidencia de la República o en caso de vacancia definitiva o temporal de la Vicepresidencia, desempeñará aquellas presidencias el primer titular de la lista más votada del lema más votado y, de repetirse las mismas circunstancias, el titular que le siga en la misma lista. En tales casos se convocará a su suplente, quien se incorporará al Senado. (Art 94 Constitución de la República)”.

(Parlamento de Uruguay; Cámara de Senadores; Disponible en <http://www.Parlamento.gub.uy/palacio3/index1440.asp?e=1&w=1440>; 06 de setiembre de 2013).

Como ambas cámaras realizan las mismas funciones, este bicameralismo es perfecto a tal punto que ambas actúan conjuntamente en la llamada Asamblea General del Parlamento de Uruguay.

Mención a la tricameralidad

La tricameralidad es un sistema parlamentario que propone la existencia de tres cámaras, una formada por diputados, otra formada por Senadores, y una última formada tribunos o vocales.

La cámara de tribunos o vocales estaría representada por sindicalistas, personas que representen a grupos organizados de carácter político, académico, no lucrativos, étnicas, y de cualquier carácter social. Este sistema fue propuesto por el socialismo con la intención de lograr una mayor representación de todos los sectores políticos y no políticos, legitimándolos y lograr una mayor participación dentro del Parlamento de todo los niveles de municipal, regional y nacional.

Este sistema no ha tenido éxito en el mundo, fue aplicado en el siglo XVIII y siglo XIX en Europa, y tiene un ejemplo concreto en la Constitución del Perú de 1826, que proponía un Cámara de Senadores, una Cámara de Diputados y una cámara de tribunos o censores, cabe señalar que esta Constitución fue diseñada para el gobierno de Simón Bolívar, con un vigencia de apenas a cincuenta días.

9. RECIENTES PROYECTOS DE LEY DE RETORNO AL SISTEMA BICAMERAL

En diciembre de 2004, la Comisión de Constitución y Reglamento del Parlamento emitió dictamen favorable sobre la base nueve proyectos de Ley sobre reforma constitucional que son N° 11192-2004/CR, 11313-2004/CR, 11314-2004/CR, 11331-2004/CR, 11456-2004/CR, 11616-2004/CR y 11830-2004/CR.

El dictamen evalúa la pertinencia del Sistema Bicameral realizando una comparación con los países cuya estructura estatal incluye un Parlamento de Sistema Bicameral, es así que después de dicha comparación llega a la conclusión de que el Sistema Bicameral es hegemónico en el mundo por los beneficios que presenta.

Es evidente, de la información anterior, que la bicameralidad es hegemónica en el mundo.

“Así tenemos que: “Los Parlamentos de aquellos países que tienen más de 13 millones de habitantes han optado por un Parlamento de estructura BICAMERAL, mientras que la UNICAMERALIDAD aparece en países de menos de 13 millones de habitantes y sólo como una tendencia relativa, puesto que también los países de menor población exhiben Parlamentos bicamerales. Un Parlamento de 120 miembros en un país de alrededor de 26 millones de habitantes ACUSA UN PROBLEMA DE REPRESENTACIÓN REAL, PUES LOS 120 CONGRESISTAS- por más legitimidad de origen que tengan NO REPRESENTAN AL CENSO ELECTORAL VIGENTE. La opción por el Senado equilibraría relativamente ese déficit sin aumentar el número de congresistas de una cámara única. Ecuador tiene un Congreso Unicameral poco funcional en la práctica debido a las dificultades de las fuerzas políticas para lograr acuerdos. Es un Parlamento unicameral que no nos remite a una buena experiencia. ASIMISMO, PERÚ Y VENEZUELA

ASUMIERON EL UNICAMERALISMO EN EL CONTEXTO DE PROCESOS POLÍTICOS DE CORTE AUTORITARIO”.

Se podría cuestionar la afirmación anterior - a mayor población mayor bicameralismo- poniendo como ejemplo en contrario a China, el país más poblado del mundo. Si bien los chinos tienen un Congreso Unicameral, hay que subrayar que su régimen político NO ES democrático. Su apertura económica corre más rápido que su democratización política. En cuanto a Cuba, otro país que enarbola como paradigma el “ASAMBLEÍSMO” UNICAMERAL, debe recalarse que se trata de un régimen político de corte marxista leninista no inscrito en la democracia representativa.

Respecto a la mayoría de los Estados europeos, la información revela que poseen Parlamentos bicamerales, tanto en:

- 1. Estados Unitarios (como lo siguen siendo, Reino Unido y, por supuesto Francia, Irlanda y los Países Bajos);*
- 2. Estados políticamente descentralizados (como Italia); y*
- 3. Estados Federales (como Suiza, Austria, Alemania y Bélgica)” (Congreso de la República; Proyecto de Ley; Dictamen; Disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/7diciembreDICTAMENBICAMERALIDADVERSIONFINAL.pdf>; 06 de enero de 2014).*

Luego el dictamen hace referencia a la Comisión de estudio de las bases de la reforma constitucional del Perú del Ministerio de Justicia, la cual sugiere una reforma del sistema parlamentario a favor del bicameralismo, también se hace referencia a la Ley 27600, que prescribe que la Comisión de Constitución y Reglamento del Parlamento, realice una revisión de la Constitución ante ello se emite el dictamen correspondiente que proponía la instauración del Sistema Bicameral.

Así mismo se hace referencia a las propuestas planteadas por el presidente de la república durante el mensaje del 28 de julio de 2004 sobre

mecanismos de reforma constitucional, finalmente se recalca que la propuesta está en la agenda legislativa anual 2004-2005.

Luego el dictamen, realiza un análisis de la pertinencia de contar con un Senado dentro del Parlamento, para ello se considera un Senado pequeño, elegido en distrito electoral único, con representación proporcional, que realice las funciones de consejo administrativo, la función legislativa y la función electoral.

“El contenido de proyectos de Ley presentados recoge en lo esencial el texto que fue dictaminado por la Comisión de Constitución, con el respaldo de todos los grupos parlamentarios, y que, además, fuera votado por el Pleno del Congreso durante el período anual de sesiones 2002-2003.

El cambio más importante que se propone es el retorno a la bicameralidad. Ello obliga, por ende a reformar tanto los aspectos orgánicos como los relativos a la distribución de atribuciones de los Órganos parlamentarios.

El Artículo 90 ° establece que el Congreso se compone de dos cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados. En el Artículo 90 A° se establece que el primero se conforma con 50 Senadores, a los que se agregan los ex Presidentes Constitucionales de la República. En el Artículo 90 B° se establece que la Cámara de Diputados se componga de 150 diputados. Ambas cámaras se renovarán por tercios a la mitad del período.

- *Es importante subrayar por qué se propone la instauración del Senado:*
 - *Un Senado pequeño, elegido en distrito electoral único, con representación proporcional, tendrá como una de sus funciones específicas, debatir, evaluar y reflexionar sin límite de tiempos, por ejemplo, la política exterior, hoy en día una de las variables fundamentales de las decisiones políticas de cualquier Estado; o convertirse en un espacio de discusión para la vinculación entre el*

- mediano plazo y la elaboración de los grandes proyectos nacionales, relativos a la energía, servicios de saneamiento, infraestructura, etc. Vale decir, el Congreso de la República tendrá en el Senado una instancia cuya tarea primordial será este tipo de análisis y reflexiones.*
- *Un Senado con la característica acotada puede fortalecer a los partidos políticos, proporcionando espacios para una discusión desatada de los intereses localistas.*
 - *Un Senado constituido de esa manera puede funcionar, asimismo, como una adecuada cámara revisora e instancia ideal para determinados asuntos que requieren especializarse en el consenso, verbigracia: los nombramientos de autoridades y representantes del Estado.*
 - *En tanto la Cámara de Diputados privilegia la representación local, a través de circunscripciones que faciliten la cercanía entre electores y elegidos y la vigilancia de los ciudadanos sobre sus mandatarios.*
 - *El bicameralismo que se propone puede servir para combinar eficazmente ambos elementos: cercanía constante entre electores y elegidos (diputados) y fortalecimiento de los partidos políticos (Senado).*

Por añadidura, es importante subrayar que mediante la Ley de Reforma Constitucional (Ley Nº 27680), el Congreso de la República reformó el Capítulo XIV del Título IV de la actual Constitución, correspondiente a la descentralización. Esta norma importa, de algún modo, un avance, siempre perfectible, en el proceso de desconcentración del país, pues tiene como objetivo fundamental el desarrollo de la nación mediante la asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, lo que debe garantizarse con la implementación de instituciones regionales y la representación tanto demográfica como territorial. Si esto es así, frente a la DISPERSIÓN y TERRITORIALISMO que los Órganos descentralizados representan, EL SENADO, COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN DE TODO EL

TERRITORIO DE LA REPUBLICA, SE CONSTITUIRÍA EN UNA INSTANCIA DE COHESIÓN INSTITUCIONAL INDISPENSABLE. Mientras la Cámara de Diputados representaría a la población.

Se propone, por tanto, que el Poder Legislativo esté compuesto por los siguientes Órganos: el Congreso, el Senado, la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente. De otro lado, es importante destacar que la Comisión Permanente vuelve a ser un Órgano que sólo funciona durante el receso parlamentario.

En el Artículo 91º-Aº se establece que incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquier función pública, excepto la de ministro de Estado y el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional, previa autorización, en este último caso de la cámara respectiva. En el Artículo 92º se subraya que la función parlamentaria esa dedicación exclusiva. Se persigue con ello una mayor dedicación a la actividad y función legislativa, fiscalizadora y de representación.

El Artículo 94º establece que el Congreso tendrá una administración única. Se persigue un concreto ahorro económico que evite el doble gasto con la instalación de dos Cámaras en el Parlamento.

Para tal efecto se establece expresamente que el PRESUPUESTO CONJUNTO DE AMBAS CÁMARAS no será mayor al 0.70 por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto anual de la República, que es el asignado actualmente al Congreso Unicameral.

El Artículo 97º establece que la Cámara de Diputados puede formar Comisiones Investigadoras con solo el treinta por ciento de su número legal de miembros, con lo cual queda reforzado el derecho de fiscalización de las minorías parlamentarias.

Con la finalidad de garantizar el respeto a la pluralidad política se propone que la organización parlamentaria se estructure sobre la base de la

pluralidad y la proporcionalidad, asegurando que todos los grupos políticos representados en el Congreso puedan participar en la misma de conformidad al resultado electoral derivado de su mandato.

En cuanto a las atribuciones al Senado se destaca, entre otras, la ratificación de los ascensos de los oficiales generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como de los embajadores designados por el Presidente de la República, de los presidentes de los organismos reguladores de los servicios públicos y del jefe del Órgano de Inteligencia. Asimismo propone ante el Congreso el nombramiento de los integrantes del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo.

Con relación a las modificaciones propuestas al Capítulo II del Título IV sobre la Función Legislativa y al Capítulo II sobre la Formación y Promulgación de las Leyes, se han adaptado los procedimientos constitucionales al Sistema Bicameral que se propone reinstaurar, pero con funciones diferenciadas.

En el Artículo 104º, relativo a la función legislativa, se propone un aumento de materias que no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas. Sobre el particular se establece, por ejemplo, que las leyes de Endeudamiento, de Equilibrio Financiero y las que regulan materia penal deberán ser aprobadas necesariamente por el Congreso.

Respecto al Capítulo III del Título IV sobre la formación y promulgación de las leyes, se propone que las iniciativas legislativas presentadas por los congresistas deben contar con el respaldo de su grupo parlamentario.

Asimismo se propone que los proyectos de Ley se tramiten exclusivamente ante la Cámara de Diputados, cumpliendo el Senado la función de Cámara revisora. Con ello se busca mejorar la calidad de la producción legislativa del Congreso de la República, pues lo importante para un país como el Perú NO

RADICA EN TENER LEYES EN ABUNDANCIA, SINO EN TENER POCAS, PERO BUENAS LEYES.

Finalmente, en el marco del proceso de adecuación al Sistema Bicameral, se propone la modificación de los artículos 130º, 131º, 132º y 134º del Capítulo VI, relativo a las relaciones con el Poder Legislativo.

Por lo expuesto, se puede colegir lo siguiente:

Se incorpora esta fórmula legal a través de la Decimoctava Disposición Final y Transitoria en el texto constitucional.

- *La presencia de dos cámaras no genera necesariamente lentitud en la expedición de normas, habida cuenta que existen mecanismos que permiten suprimir trámites no sustantivos para conseguir celeridad, de ser el caso.*
- *“El bicameralismo asegura una mejor y más completa representación de la opinión pública”.*
- *La dualidad es una garantía frente al despotismo de la Asamblea única, sobre la cual John Stuard Mill decía: “Todo Poder que no se limita, pronto se hace tiránico. Y el despotismo de una Asamblea es más temible que el de un Monarca. A éste lo detendrá a menudo el sentido de responsabilidad, ante su pueblo o ante la historia. En una reunión de hombres ese sentimiento no existe porque la responsabilidad es nula”.*
- *La Cámara única puede convertirse en una invitación a la imprudencia, aún en los países de temperamento reflexivo, porque “una asamblea sin contrapeso de otra asamblea, respira un ambiente psicológico de omnipotencia...”.*
- *“El sistema de Asambleas mitiga los conflictos entre el legislativo y el Ejecutivo sirviendo de árbitro la Segunda Cámara”.*
- *“El Sistema Bicameral aprovecha a las personalidades que no logran alcanzar un puesto en la Cámara Alta y consolida, a través de ellas, la opinión parlamentaria”.*

- *La Reforma Constitucional propuesta modifica los capítulos I, II, III y VI del Título IV de la Constitución vigente; el reglamento del Congreso, así como la aprobación posterior de los reglamentos del Senado y la Cámara de Diputados; Ley Orgánica de Elecciones, específicamente respecto al modo de elección de los Senadores y diputados; y finalmente lo relativo a las ratificaciones y nombramientos que les corresponderá hacer al Congreso y, específicamente al Senado, lo cual afecta la normatividad vigente del Tribunal Constitucional, de la Defensoría del Pueblo, de las Fuerzas Armadas y del servicio diplomático, derivadas de la asunción de nuevas atribuciones o una redistribución de las mismas en el Poder Legislativo.*
- *La instalación de dos Cámaras en el Parlamento no generará doble gasto, pues el presupuesto asignado, establecido expresamente en el texto de reforma constitucional, será el mismo del actual Congreso Unicameral.”* (Reflexión democrática informativo; Análisis de dictamen de proyectos de Ley que proponen un Congreso Bicameral; disponible en: <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo98.pdf>; 06 de Enero de 2014).

Consideramos que este proyecto de Ley, no logra desarrollar el concepto de representación por regiones o la representación proporcional, discrepamos en el hecho de implementar un Senado uninominal en un solo distrito electoral, ya que impediría una mejor calidad de representación.

Otro dictamen que propone la instauración de la Bicameralidad y recoge los proyectos de Ley 94 - 2006, 589 - 2006, 784 – 2006 y 1064 – 2006, es el dictamen del 2007.

Que contiene un análisis de costo y beneficio sobre la instauración de la bicameralidad, el cual señala lo siguiente; *“Los gastos que irroque la presente reforma constitucional, relativos al necesario proceso de adecuación del Congreso a este nuevo sistema y al incremento de*

representantes de 120 a 170 (120 diputados y 50 Senadores) serán ampliamente superados por los beneficios que aportará a la sociedad un Parlamento con un diseño que consolida el desarrollo de la institucionalidad democrática de nuestro país, cuya cuantificación es indeterminable.

Uno de los beneficios más destacables corresponde al sinceramiento de la representación de tal manera que el Parlamento responda a criterios técnicos como el territorio electorado, logrando acercar las relaciones entre representantes y los ciudadanos.

Finalmente, la nueva lógica que adquirirá el trabajo parlamentario con este diseño propenderá a la obtención de decisiones políticas razonables y mejor evaluadas, logrando generar un espacio de reflexión y de consensos, sin afectar las facultades de control y fiscalización de este Poder del Estado.” (Congreso de la República; Proyecto de Ley; Dictamen; Disponible en: <http://www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/7diciembreDICTAMENBICAMERALIDADVERSIONFINAL.pdf>; 06 de enero de 2014).

Este dictamen a diferencia del anterior realiza un análisis de costo beneficio que es a tomar en cuenta para la comprensión de la pertinencia del bicameralismo como sistema parlamentario, ya que señala como beneficio el hecho de tener una mejor representación y contar con decisiones políticas reflexionadas.

Sin embargo este dictamen considera que la Cámara de Senadores elegidos por circunscripción nacional, lo que es un error y contradicción con el beneficio de una mejor representación, también considera que debe realizar las funciones de legislación revisora, electoral y consejo administrativo.

Finalmente el último proyecto de Ley, que postula la instauración del Sistema Bicameral es el proyecto de Ley N° 1457-2012, el cual ya dictamen favorable en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, es así que será debatida en el Pleno del Parlamento.

Este proyecto se sustenta según la exposición de motivos, en los antecedentes históricos y legislación comparada, para ello se menciona a la Constitución de Brasil, Italia y Alemania.

Se estipulan 6 beneficios del Sistema Bicameral;

“1. El Sistema Bicameral consolida al Poder Legislativo, al mismo tiempo que representa un mayor control parlamentario. La Cámara única pasa de los excesos del servilismo al de una asamblea demagógica, de carácter revolucionario y nada reflexiva;

2. El equilibrio parlamentario no se consigue con solo juego de las mayorías y minorías “en la asamblea única las minorías están suprimidas por las mayorías procediendo estas como les place”, señalaba Benjamín Constant. Agregaba el mismo tratadista que hay que dividir el poder para modelarlo cuando no es posible que tenga superiores.

3. Así en el régimen bicameral señalaba Burdeau, se unen las fuerzas, la iniciativa e imaginación al poder de la reflexión. Una representa el impulso, el Senado la razón.

4. El régimen unicameral solo aparece en los momentos de crisis, de fiebre o de quiebra democráticos o políticos. Las revoluciones, comienzan con una asamblea y terminan con dos, así lo fueron la asamblea constituyente, la legislativa y la convención durante la revolución francesa y las cortes de Cádiz, cuando la invasión napoleónica y que fue una de las causas del fracaso del gobierno español de 1810 a 1812;

5. En caso de conflicto entre los poderes Ejecutivo y legislativo la dualidad de las cámaras facilita su solución pues siempre será una de ellas menos rígida, agresiva o radical que la otra;

6. El mantenimiento del Senado permite que la legislación revista un carácter de mayor sagacidad, reflexión y madurez y que el Parlamento sea más independiente frente a los intereses creados. La bicameralidad es una garantía de que las leyes aprobadas sean más prudentes, que la opinión pública se pronuncie oportunamente y evite además los riesgos de la dictadura de una asamblea única. (Congreso de la República; Proyecto de

Ley; Dictamen; Disponible en:
<http://www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/7diciembreDICTAMENBICAMERALIDADVERSIONFINAL.pdf>; 06 de enero de 2014).

Se realiza una crítica al Sistema Unicameral, mencionando que es mucho más fácil de manipular por un gobernante autoritario.

“Para un gobernante de carácter autoritario la manipulación del Parlamento es más factible cuando este es unicameral, como lo hemos comprobado en recientes experiencias en nuestro país.” (Congreso de la República; Proyecto de Ley; Dictamen; Disponible en:
<http://www.Congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/7diciembreDICTAMENBICAMERALIDADVERSIONFINAL.pdf>; 06 de enero de 2014).

Como costo beneficio se resalta que el bicameralismo garantiza una mejor calidad de leyes y también beneficiaria disminuyendo el número de acciones inconstitucionales.

Pese a que los argumentos antes mencionados del proyecto son destacables para lograr la bicameralidad, discrepamos en como el proyecto regula la elección de los miembros del Senado por distrito nacional único, y no por distrito nacional múltiple binominal, es perjudicial que se considera a los expresidentes como senadores vitalicios, así como su periodo parlamentario que es de seis años.

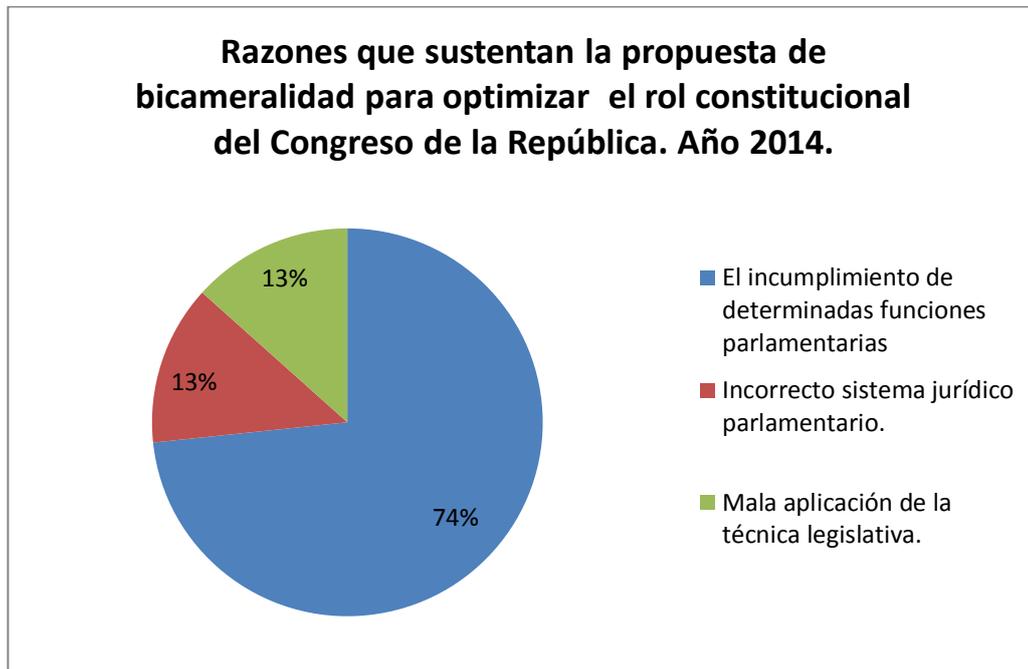
El proyecto considera que las funciones de Consejo Administrativo, legislativo y electoral, incluyendo la ratificación de los embajadores y cónsules. Consideramos que estas ratificaciones pueden sobrecargar esta función.

**CAPITULO IV
RESULTADOS**

CUADRO N° 1:

Razones que sustentan la propuesta de bicameralidad para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República. Año 2014.		
RAZONES	Nª	PORCENTAJE
El incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias.	11	74%
Incorrecto sistema jurídico parlamentario.	2	13%
Mala aplicación de la técnica legislativa.	2	13%
TOTAL	15	100%

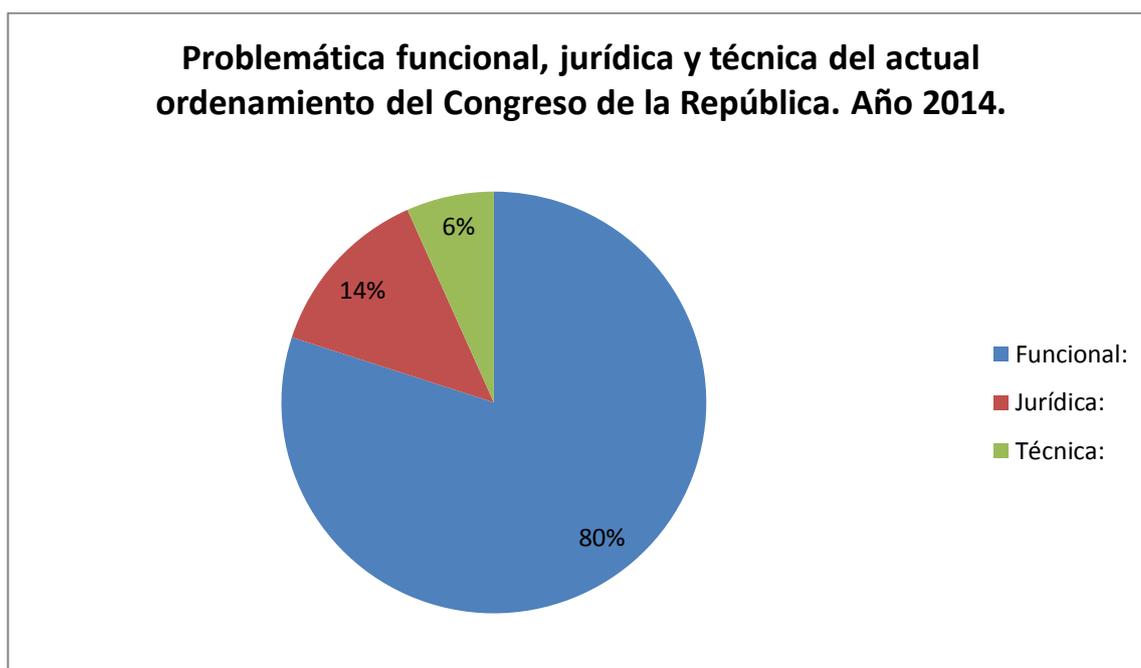
GRÁFICO N° 1:



CUADRO N° 2:

Problemática funcional, jurídica y técnica del actual ordenamiento del Congreso de la República. Año 2014		
RAZONES	Nª	PORCENTAJE
Funcional:	12	80%
Jurídica:	2	14%
Técnica:	1	6%
TOTAL	15	100%

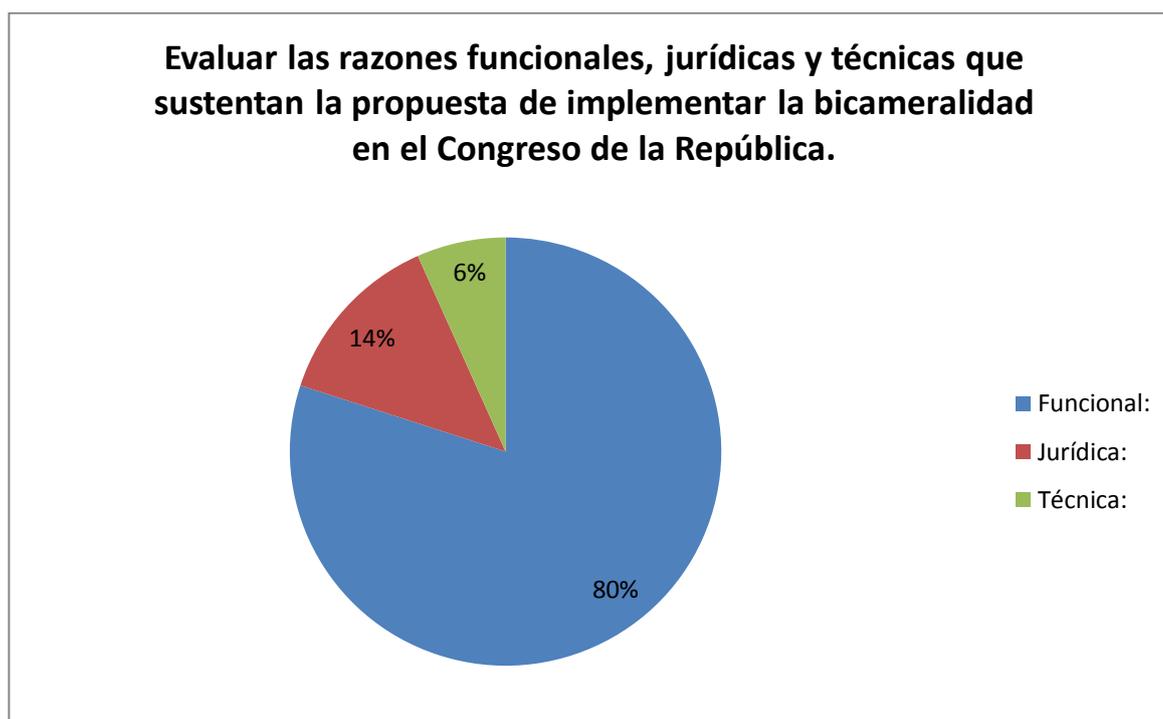
GRÁFICO N° 2:



CUADRO N° 3:

Evaluar las razones funcionales, jurídicas y técnicas que sustentan la propuesta de implementar la bicameralidad en el Congreso de la República. Año 2014.		
RAZONES	Nº	PORCENTAJE
Funcional:	12	80%
Jurídica:	2	14%
Técnica:	1	6%
TOTAL	15	100%

GRAFICO N° 3:



DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A.- Razones que sustentan la propuesta de bicameralidad para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

Razón N° 1: El incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias, como la función representativa, legislativa, electoral, y consejo administrativo.

El setenta y cuatro por ciento de los entrevistados considera que el incumplimiento de determinadas funciones (función representativa, función legislativa, función electoral y función consejo administrativo) son las causantes para implementar el Sistema Bicameral.

En lo que atañe a la función representativa, que se basa en representar de manera íntegra y proporcional a la nación, complementándose con la manera de cómo son elegidos dichos representantes, el actual Parlamento no representa a la totalidad de la población peruana y de instaurarse un sistema parlamentario peruano bicameral este debe ser representado por las regiones, pese a esta afirmación Ortecho Villena considera que *"el Senado debe ser escogido mediante el distrito electoral único y no por regiones"*, en contraposición Henry Pease considera que *"el Senado debe estar representado por regiones o por macroregiones que garantice una representación efectiva."*

El criterio correcto para la elección de los miembros del Senado es mediante las regiones a consideración nuestra esto permitirá una mayor calidad representativa de la población que consolidara la política estatal de des centralismo y búsqueda de representación directa.

En las entrevistas llevadas a cabo el profesor Humberto Henríquez Franco, señaló lo siguiente en referencia a la función legislativa, que se basa en la

correcta emisión de leyes y el control de la legislación delegada, menciona que *“el actual Sistema Unicameral, no garantiza la producción de leyes de calidad debido a que los congresistas actúan impulsivamente y se ha vuelto una costumbre, saltar la valla del reglamento que establece la segunda votación, el mismo día que aprueba la norma”*.

En razón a la función consejo administrativo que significa la atención de los informes y proyectos de Ley de los Órganos constitucionales autónomos, el actual Parlamento unicameral no realiza una atención adecuada de los mismo por estar pendiente la revisión de 236 proyectos e informes de estos Órganos no discutidos por el Parlamento, lo que constituye una razón válida del incumplimiento de esta función.

La función electoral constituye la facultad de escoger a las autoridades constitucionales autónomas, que en la actualidad son elegidas a destiempo. El Presidente de la comisión de Constitución y reglamento del Congreso de la república, el Sr. Omar Chehade Moya, en la entrevista otorgada, consideró lo siguiente en referencia a la función electoral, *“la elección de las autoridades constitucionales, como son los miembros del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, los miembros del directorio del Banco Central de Reserva, así como la revisión de los proyectos de Ley por parte de la cámara baja, y la mejor representación del Congreso esa base para el bicameralismo”*.

Pese a que existen razón contrarias como la del congresista Ramón Kobashigawa, miembro de la Comisión de Constitución y reglamento del Congreso *“el actual Congreso debe organizar una mejor distribución de sus tareas parlamentarias y no sobrecargando a las comisiones, considero que estas deben ser mejor reglamentadas.”*

Consideramos que el incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias se basa en la forma de organización del Parlamento y más

concretamente en su estructura unicameral, repartir las funciones en comisiones y reglamentar las mismas solo sería un paliativo que no resolvería el cumplimiento de estas debido a que el número de comisiones ha ido incrementando desde la implantación del unicameralismo ya que empezaron 16 comisiones en 1993 y ahora son 23 que siguen satisfacer las funciones del Parlamento, lo que no ocurría con una segunda cámara que tenga funciones propias que permitan satisfacerlas y pueda optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

Razón Nº 2: Incorrecto sistema jurídico parlamentario dado que no ayuda al correcto cumplimiento del rol constitucional del Congreso de la república.

El trece por ciento de los entrevistados considera que el incorrecto sistema jurídico parlamentario, entendido este como las normas y principios que regulan al Parlamento y que se encuentran contenidas en la Constitución, la Ley orgánica del Congreso de la República y el reglamento del Parlamento, es la razón principal para incorporar el Sistema Bicameral en el Parlamento.

El parlamentario Octavio Salazar, de posición en contra de la bicameralidad, indico a pesar de su posición, que *“la Constitución y el reglamento no ayuda al cumplimiento de las funciones parlamentarias.”*

El sistema jurídico parlamentario es una razón primordial para la instauración de la bicameralidad, sin embargo no es la razón principal debido a que primero se debe atender el cumplimiento de las funciones para luego establecer un marco legal que permita que la estructura bicameral realice las mismas y optimice el rol constitucional del Congreso de la República.

Razón Nº 3: Mala aplicación de la técnica legislativa, en la medida que no hay una ponderación de la misma al momento de sancionar una Ley que optimice el rol constitucional del Congreso de la República.

El otro trece por ciento de los entrevistados considera que la mala aplicación de la técnica legislativa es el factor detonante para implementar el Sistema Bicameral.

Entendamos por técnica legislativa, el procedimiento o conjunto de reglas que el legislador debe tener en cuenta en el momento de elaborar las leyes a fin de que estas tengan un objetivo concreto, una lingüística apropiada y resuelva o controle una problemática de la realidad.

El secretario de la comisión de Constitución y reglamento del Congreso de la república, Marco Falconí considero lo siguiente en atención a la técnica legislativa; *“Las comisiones no realizan una labor técnica, algo que si deberían hacer ya que llegan al Pleno, el cual presume que ya se realizaron.”*

Es pertinente mencionar nuevamente el caso de la Ley Belmont, el cual no respetaba la técnica legislativa y pese a ello llega ser debatida en el Pleno con las falencias y vicios que tenía y que no fueron advertidas en las comisiones.

Si bien es cierto que la incorrecta aplicación de la técnica legislativa es una razón válida para la implementación del Sistema Bicameral, está se relaciona con el cumplimiento de la función legislativa, que conlleva nuevamente a demostrar que el cumplimiento de las funciones parlamentarias es la principal razón para instaurar el Sistema Bicameral.

B.- La problemática funcional, jurídica y técnica del actual ordenamiento del Congreso de la República para optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

Problemática Funcional:

Un ochenta por ciento de los entrevistados considera que la problemática funcional es el principal problema del Parlamento.

Esta afirmación se materializa con el incumplimiento de la función de representatividad debido a que el número de representantes no es proporcional con la cantidad de la población *“Un (...) argumento a favor de la bicameralidad es que existen pocos legisladores por habitante. Un parlamentario debe encarnar los intereses de un promedio de 234,424 peruanos, mientras que los legisladores latinoamericanos representan a un número menor de habitantes. No obstante el aumento de diez congresistas en las elecciones generales de 2011, el Poder Legislativo nunca estuvo tan subrepresentado en la población”* (DIARIO EL PERUANO; Noticia; Disponible en: http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-unicameralismo-vs-bicameralismo-12975.aspx#.Ux_N5OOSySo; 20 de febrero de 2014).

Sin embargo el parlamentario Ramón Kobashigawa afirma lo siguiente; *“se debe incrementar el número de representantes, pero para esto no es necesario una segunda cámara, existen países con una sola cámara y que representan a toda su población.”* podemos citar el caso de Suecia.

Creemos que aumentar el número de representantes en la misma cámara no satisface la función de representatividad si no es con representantes que provengan de otra vía de legitimidad y representen a las regiones del país, como ocurre en otras realidades. En la entrevista otorgada por el Abogado especialista en derecho constitucional Martín Acevedo Miño, manifestó lo siguiente, *“En Argentina, que es un estado federal, en el Senado la representación es territorial (provincias) y en la Cámara de Diputados, popular (“el pueblo de la Nación”). Resulta impensable un sistema en el que las provincias, que son autónomas, no participen del gobierno federal.”*

Pese a lo antes afirmado el fundamento de los detractores al bicameralismo respecto a la representatividad es que este elevaría el presupuesto del Parlamento, *“La fundamentación de establecer un sistema de cámara única gira principalmente en torno de los siguientes argumentos: Al permitir un menor número de representantes, cuesta menos que un Congreso*

voluminoso de doble cámara. Nosotros estimamos que esta no es una razón válida tanto porque puede haber más representantes en la cámara única que en la doble, como porque el costo total del Congreso en el presupuesto de un Estado no es suficientemente significativo para ser una variable determinante de las decisiones de organización interna. Sin embargo, lo consideramos porque ha sido utilizado en la discusión política del país". (RUBIO CORREA, Marcial; 1999).

Sobre este punto es necesario mencionar que el beneficio es mayor al gasto y como lo señaló Henry Pease, en la entrevista realizada para el presente trabajo, *"Todo gasto en democracia es inversión."*

Referente a esta crítica, el Profesor Ortecho Villena considera lo siguiente *"el unicameralismo representa más gasto ya que los errores y enmiendas del mismo representan un desperdicio de tiempo y recursos que luego generaran gastos en el futuro, algo que no ocurría con el Senado."*

En lo que atañe a la problemática de la función legislativa, los resultados arrojados muestran que el cumplimiento de esta función es deficiente tanto en la emisión de leyes como en el control de las facultades legislativas hacia el Órgano Ejecutivo.

En el primer aspecto, las autógrafas observadas durante el año 2001 hasta el año 2013, han sido 357 autógrafas por el Órgano Ejecutivo, cifra considerable a diferencia de los seis autógrafa por el Ejecutivo durante el periodo de 1985 a 1990, donde existía un Senado revisor.

"Otro debate es si una doble revisión de leyes garantiza una mejor calidad. Una forma de contestar a esta inquietud es analizar la cantidad de normas observadas por el Ejecutivo. Según el congresista Omar Chegade, la Presidencia ha devuelto 270 leyes al actual Poder Legislativo en los últimos años. Cuando el sistema era bicameral, el Ejecutivo solo observó entre 25 a 30 leyes.

Si se tiene diez veces más de leyes rechazadas, entonces podemos decir que el unicameralismo no es más barato, pues hay un desperdicio de recursos. En pocas palabras, este sistema puede ser más eficaz, pero no necesariamente más eficiente que el bicameralismo.” (DIARIO EL PERUANO; Noticia; Disponible en: http://www.elperuano.pe/edicion/noticia-unicameralismo-vs-bicameralismo-12975.aspx#Ux_N5OOSySo; 20 de febrero de 2014).

El mismo presidente de la comisión de Constitución y reglamento, aclara este punto en la entrevista otorgada, *“Con la cantidad de autógrafas devueltas por el Ejecutivo y la cantidad de decretos legislativos y de urgencia que este da, convierte al Congreso en un apéndice del Ejecutivo, quitándole autonomía.”*

Esto se debe a la poca revisión de la aplicación de la técnica legislativa en los proyectos de Ley cuando estos se encuentran en las comisiones respectivas y al poco debate de los mismos en el Pleno, debido a la exoneración del doble debate, por parte de la Junta de Portavoces.

El parlamentario Marco Falconí recalca lo siguiente, *“no existe un control adecuado de los proyectos, y pese a esto estos son exonerados del segundo debate, lo que agrava más el problema.”*

Sin embargo, parte de la doctrina refuta esta ventaja ya que según ellos puede aletargar el proceso legislativo *“Se dice también que la doble cámara permite un mejor trabajo legislativo. Sin embargo, esta afirmación no es cierta. Y es que, siguiendo Duverger no resulta una virtud sino un defecto el hecho que los Parlamentos tarden en legislar , pues precisamente es esa la razón por la cual existen, instituciones como la legislación delegada o la legislación de urgencia, a través de las cuales el Ejecutivo puede emitir normas con rango de Ley”* (GUZMÁN NAPURI, Christian; 1999; p. 169).

A pesar de la facultad de delegar la función legislativa mediante los decretos de urgencia a la que se ha hecho mención, el Parlamento es ineficiente para realizar el correcto control de dichos decretos, *“El Congreso de la República desde agosto de 1995 hasta la fecha, se ha mostrado ineficiente para controlar la constitucionalidad de los decretos de urgencia.*

El control parlamentario al gobierno, cumple una función legitimadora del gobierno. Así, conforme existan mayores mecanismos de control, mayor será el prestigio institucional del Poder Ejecutivo y del propio Congreso, en la medida en que control supone funcionamiento cabal de la democracia, del equilibrio de los poderes y de los controles mutuos.”

El control parlamentario de los decretos de urgencia, además de ser ejercicio de la función de control, también implica el ejercicio de la función legislativa. Este es un aspecto sumamente importante y central, del cual se deducirán consecuencias importantes.” (RUIZ MOLLEDA; 1998; p. 251).

Es importante recalcar que en el último periodo gubernamental se han expedido por parte del Ejecutivo 383 decretos de urgencia y 142 decretos legislativo, un número significativo, puesto que el Parlamento ha expedido 672 leyes, lo que significa que existe un abuso por parte del Ejecutivo en el uso de esta facultad, y un Parlamento que se lo permite.

La problemática de la función electoral, es notorio y fehaciente, puesto que en la actualidad recientemente se han escogido a los miembros del Tribunal Constitucional después de un aletargado proceso de elección que ha conllevado que seis de sus miembros se extralimiten en su periodo, pese a la elección de los miembros del tribunal aún no se ha elegido al Defensor del Pueblo, ni a los miembros del directorio del Banco Central de Reserva.

Es imposible soslayar la anulación de la elección de dichos cargos en el año 2013, el Parlamento tuvo que anular dicha elección ya que el procedimiento

fue irregular puesto que se priorizaron los intereses políticos antes que la aptitudes profesionales de los postulantes o candidatos a dichos cargos.

“Presionados por la opinión pública los parlamentarios deberán retroceder en la repartija de cargos que se perpetró la semana pasada. Habrá otra selección.

La criticada votación del pasado miércoles 17 de julio, cuando el Congreso eligió a seis miembros del Tribunal Constitucional (TC), tres directores del Banco Central de Reserva (BCR) y la Defensora del Pueblo, será anulada en un pleno extraordinario convocado para hoy, tal como lo acordó la Junta de Portavoces a raíz de la fuerte presión de la opinión pública.

Para la realización del pleno extraordinario se necesitaba que las tres quintas partes de los legisladores –es decir 78– aprueben la solicitud que fue planteada por algunas bancadas.

Dicho requisito fue completado cerca de las seis de la tarde de ayer. El trámite fue realizado por la Oficialía Mayor a fin de convocar a la sesión para las 9 de la mañana de hoy.

El ánimo de los voceros en la reunión del lunes último era que en el pleno de hoy se vaya directamente a la votación para evitar el debate que provoque más críticas de la opinión pública.

Si bien en un comienzo la propuesta era solo declarar la nulidad de las votaciones para los seis miembros del TC y la Defensoría del Pueblo, al final se estableció que se debería anular todo el proceso.

El congresista Javier Velásquez Quesquén señaló que al haberse publicado una resolución legislativa que agrupa a los diez elegidos, se debe anular por completo.

La votación por la resolución completa se dará a pesar de que en la Junta de Portavoces Gana Perú, Perú Posible, Alianza por el Gran Cambio, y Acción Popular-Frente Amplio, se mostraron a favor de que solo se anule la votación de los seis miembros del TC y la Defensoría del Pueblo, y se deje a los tres directores electos para el BCR, pues éstos no habían recibido críticas.

En oposición, el Apra, los fujimoristas y Solidaridad Nacional planteaban que se anule la votación por completo, es decir, que ni siquiera se queden los elegidos para el BCR.” (Diario La República; Noticia Política; Disponible en: <http://www.larepublica.pe/24-07-2013/Congreso-anulara-hoy-la-eleccion-de-los-miembros-del-tc-bcr-y-defensoria>; 20 de febrero de 2014).

Este acto comprueba que el Parlamento unicameral lejos de agilizar la elección de estos cargos, que son vitales para el correcto desarrollo del sistema estatal, aletarga el mismo produciendo un daño en la nación, y cometiendo un agravio a la misma Constitución puesto que incumple con su labor.

Esta experiencia no ocurría si se contara con un Senado que tenga como labor exclusiva la función de elección de los miembros de estos Órganos constitucionales, como ocurre en otras realidades, es el caso del Senado de los Estado Unidos, del Senado de Chile y del Senado de Argentina, a los que se encomienda esta labor y la realizan sin las presiones políticas y la preocupación de realizar otras funciones que son igual de necesarias.

Podemos señalar en el ámbito de la problemática de la función consejo administrativo, es que el Sistema Unicameral no garantiza el cumplimiento de esta función.

Los indicadores de gestión, señalan que el Parlamento unicameral no puede atender los informes y proyectos de Ley de las instituciones constitucionales autónomas, ya sea Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la

República Consejo Nacional de la Magistratura y Jurado Nacional de Elecciones, así como el Órgano Judicial, Ministerio Público, Gobiernos Regionales y Locales, ya que en el periodo de 2006 al 2011, se presentaron 379 proyectos de Ley por parte de estas instituciones y el Parlamento tiene como pendiente atender a 236 de ellos, y haber archivado 64 de ellos.

De haber un Senado, tendría como labor exclusiva la revisión de estos informes y sobretodo de los proyectos de Ley, logrando así fortalecer la participación de dichas instituciones en la actividad legislativa, y logrando en el campo político fortalecer la democracia y el estado de derecho.

Afirmamos que la problemática como consejo administrativo sería resuelta con el Senado ya que tendría la decisión final en la aprobación de los tratados internacionales y declarar la guerra, como también aprobar los tratados de paz, consentimiento para ingreso de tropas extranjeras en el territorio nacional, declarar la vacancia de la Presidencia de la República, aprobar los regímenes de emergencia y de sitio, demarcación territorial, y ejercer el derecho de amnistía.

Problemática Jurídica:

La problemática jurídica en el actual Parlamento unicameral se basa en la normatividad que regula al Órgano Parlamentario

Dicha normatividad ha sido descrita por la doctrina, como imprecisa y hasta en algunos casos de inconstitucional, pese a ello solo un catorce por ciento de los entrevistados considera que es la problemática principal del Parlamento.

Estas normas son las referentes a la definición de las funciones parlamentarias, la determinación del número de parlamentarios, horario de trabajo del parlamentario, desempeño parlamentario, Comisión Permanente, reglamento del Parlamento, facultad de solicitar información a entidades estatales, fiscalización y acusación por infracción de la Constitución.

Es también probado que el Tribunal Constitucional, ha tenido que definir y delimitar esta normatividad, debido a la característica difusa de la misma. No se debe soslayar que la redacción de esta normatividad fue realizada por un Parlamento constituyente que no tuvo un Órgano revisor que logre subsanar estas normas.

El secretario de la Comisión de Constitución y Reglamento, Marco Falconí manifiesta lo siguiente respecto a esta problemática, *“tanto la Constitución y reglamento no ayudan a mejorar el cumplimiento de las funciones, con el congresista Kobashigawa hemos presentado un proyecto para mejorar el reglamento y tener uno mejor que nos ayude a cumplir las funciones”*.

Problemática Técnica legislativa:

El correcto uso de la técnica legislativa es elemental en un Parlamento. En el actual Parlamento unicameral es una problemática constante debido a la falta de revisión de su adecuada aplicación. Un seis por ciento de los entrevistados si considera que la problemática principal es la técnica legislativa.

La problemática empieza desde la elaboración de los proyectos, su admisión en las comisiones correspondientes que reciben los proyectos de Ley de los parlamentarios y que son aprobados sin una revisión técnica y jurídica de los proyectos que luego son vistos en la Consejo Directivo para que finalmente lleguen al Pleno de Parlamento y se conviertan en autógrafas que pasen al Órgano Ejecutivo, es allí en donde se observan las mismas por una incorrecta técnica legislativa, creando una problemática en ambos Órganos puesto que el Ejecutivo debe estar constantemente revisando las autógrafas que el Parlamento envía.

Se considera que creando una comisión u oficina encargada de la revisión de la técnica legislativa, solucionara la problemática de la técnica legislativa,

sin embargo y de acuerdo a la experiencia de Parlamento unicameral, los proyectos de Ley pueden ser exonerados de pasar por esta revisión ya que serían considerados urgentes.

La conformación de la misma sería otra problemática dentro del Parlamento, porque los parlamentarios no podrían corregir sus propios proyectos, otra variante es que los parlamentarios no tienen una formación para revisar el uso de la técnica legislativa, y si se estaría conformada por profesionales especializados en técnica legislativa, estos estarían subordinados a los parlamentarios, ya que estos no están sujetos a mandato imperativo y mucho menos pueden ser impedidos de aprobar sus propios proyectos ya que están dentro del marco de facultades que la Constitución les otorga pudiendo aprobar proyectos que puedan estar observados por esta comisión u oficina.

C. Evaluar las razones funcionales, jurídicas y técnico legislativas que sustentan la propuesta de implementar la bicameralidad en el Congreso de la República.

Evaluación Funcional:

Un ochenta por ciento de los entrevistados considera que evaluando las razones para implementar la bicameralidad, la razón funcional es la más importante.

Las razones funcionales para la implementación de la bicameralidad, se basan específicamente en la función legislativa ya que la calidad de las leyes en un Sistema Bicameral sería mejor que en un Sistema Unicameral, en la entrevista con el Henry Pease; señaló lo siguiente “*Un Sistema Bicameral sería una garantía de mejores leyes ya que existiría mayor deliberación en temas trascendentales y de mayor complejidad*”.

Evaluando la razón funcional representativa, el Parlamento requiere un número mayor de representantes que permita satisfacer la proporcionalidad entre el número de población y de parlamentarios, sin embargo este debe tener representantes con una legitimidad basada en el derecho de diferenciación que se basa en aptitudes y méritos que permitan a sus integrantes cumplir correctamente determinadas funciones reservadas para un Senado.

En el plano de la función electoral Víctor García Toma considero que el bicameralismo otorga mayores garantías de cumplimiento, *“la función electoral debería ser exclusiva del Senado, ya que tendría exclusividad en la realización de esta labor, si existiera un Senado los miembros del tribunal constitucional ya estarían elegidos”*, esta afirmación se basa en la inexistencia de este problema en periodos parlamentarios pasados, donde existía un Senado elector.

La función consejo administrativo requiere de una segunda cámara que permita atender los informes y proyectos de los Órganos autónomos constitucionales y pueda dar dinamismo y sinergia a estructura estatal en cuanto se refiere a la participación de estos en el cumplimiento de las funciones del Parlamento.

Creemos que la razón más importante para la instauración de la bicameralidad es la funcional, ya que evaluando el cumplimiento de las mismas, el Sistema Unicameral no ha cubierto con todas ellas.

Evaluación Jurídica:

Evaluando las razones jurídicas del Sistema Unicameral, si es necesario un cuerpo normativo que distinga las funciones del Senado y de la Cámara de Diputados, esto es que la normatividad estructure un Sistema Bicameral imperfecto, en ello cree un catorce por ciento de los entrevistados que considera que es la razón más importante para instaurar la bicameralidad.

Tal como lo señala el Profesor Henríquez Franco; *“el bicameralismo imperfecto, según el cual debe cumplir funciones administrativas, y revisora de los proyectos de Ley, siguiendo la línea del Senado español.”*

Por su parte Ortecho Villena entiende que el Senado debe ser de tipo legislativo; *“el Senado debe revisar los proyectos de Ley de la Cámara de Diputados y debatirlos, ya que no estaría pendiente de funciones políticas”*.

Evaluación Técnica legislativa:

Finalmente en lo que atañe a la evaluación de la técnica legislativa solo un seis por ciento considera que es la razón principal para la bicameralidad.

El parlamentario Omar Chegade, considera que, *“uno de los puntos fuertes del bicameralismo es que este mejora la aplicación de la técnica legislativa, ya que está especializado para esto.”* Evaluando los indicadores de las autógrafas observadas con la cantidad de las mismas durante el último Senado que tuvo el Perú, se puede afirmar que el bicameralismo da garantías de una mejor técnica legislativa.

CONCLUSIONES

1. El incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias como la función representativa, legislativa, electoral y consejo administrativo es la razón principal para implementar el Sistema Bicameral, debido a que permite optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.
2. El incumplimiento de las funciones representativa, legislativa, electoral y consejo administrativo se basa en la forma de organización del Parlamento y más concretamente en su Sistema Unicameral; de modo que repartir las funciones en comisiones y reglamentar las mismas solo sería un paliativo que no resolvería esta problemática, pues el número de comisiones con el pasar de los años se han ido incrementado, de 16 en 1993 y a la fecha se cuenta con 23, lo que no ocurría en un Sistema Bicameral, donde una segunda Cámara asuma funciones propias que permitan satisfacerlas y por ende optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.
3. El sistema jurídico parlamentario es una razón primordial para la instauración del Sistema Bicameral, sin embargo no es la razón principal debido a que primero se debe atender el cumplimiento de las funciones parlamentarias para luego establecer un marco legal que permita que la estructura bicameral realice las mismas y optimice el rol constitucional del Congreso de la República.
4. La problemática funcional de representatividad se basa en que no existe proporcionalidad entre la población y sus representantes, por lo que, el Congreso de la República requiere un número mayor de representantes que permita satisfacer dicha proporcionalidad, fundamentado en una legitimidad basada en el derecho de diferenciación como la aptitud y méritos que permitan a los representantes cumplir óptimamente las funciones que le son reservadas, con el fin optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.

5. La problemática de la función legislativa en el Sistema Unicameral, se basa en la deficiente emisión de las leyes, así como en el control de las facultades legislativas hacia el Órgano Ejecutivo. En cuanto al primer punto, se debe resaltar que las autógrafas observadas por el Órgano Ejecutivo durante el periodo 2001 – 2013, han sido 357, siendo que en el último periodo gubernamental se han expedido por parte del Órgano Ejecutivo 383 decretos de urgencia y 142 decretos legislativo, un número significativo, puesto que el Parlamento ha expedido 672 leyes, lo que evidencia no solo que existe un abuso en la delegación de facultades legislativas por parte del Órgano Ejecutivo, sino además por un Parlamento que se lo permite.

6. Con la implementación del Sistema Bicameral mejoraría el ejercicio de la función legislativa, ya que la calidad de las leyes mejoraría, considerando por ejemplo que solo seis autógrafas fueron observadas por el Órgano Ejecutivo durante el periodo de 1985 - 1990, donde existía un Senado revisor; además, se tendría un control eficaz en los permisos de la legislación delegada tal como ocurrió en el caso de la Ley n° 24723, que "Declara de Interés Social la actividad de servicio público de Empresas Bancarias, Financieras y de Seguros", (denominada Ley de estatización de la banca) norma elaborada por el Órgano Ejecutivo que fue aprobada por la Cámara de Diputados, y que finalmente fue derogada por el Senado ya que era perjudicial para la nación, evidenciándose la importancia de contar con un segundo momento de control legislativo.

7. La problemática de la función electoral es notoria, puesto que en la actualidad, luego de 3 años de proceso electoral se ha logrado elegir a los miembros del Tribunal Constitucional, quedando pendiente la elección del Defensor del Pueblo y de los miembros del directorio del Banco Central de Reserva; con la existencia de un Sistema Bicameral este tendría como labor exclusiva la elección de estas autoridades,

logrando de esta manera la celeridad debida en el cumplimiento íntegro de esta importante función, ya que no tendría la recarga de las funciones de carácter político.

8. La problemática de la función consejo administrativo, demuestra que el Sistema Unicameral no se garantiza la atención a los informes y proyectos de Ley presentado por las instituciones constitucionales autónomas, ya sea Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República Consejo Nacional de la Magistratura y Jurado Nacional de Elecciones, así como el Órgano Judicial, Ministerio Público, Gobiernos Regionales y Locales, ya que en el periodo de 2006 – 2011, se presentaron 379 proyectos de Ley por parte de estas instituciones y el Parlamento tiene como pendiente atender a 236 de ellos, es decir el 62%, y haber archivado 64 de ellos, es decir el 16%, con la existencia de un Sistema Bicameral este tendría como labor exclusiva la revisión de estos informes y sobretodo de los proyectos de Ley, logrando así fortalecer la participación de dichas instituciones en la actividad legislativa, y logrando en el campo político fortalecer la democracia y el estado de derecho.
9. Es necesario un cuerpo normativo que distinga las funciones del Senado y de la Cámara de Diputados, esto es que la normatividad estructure un Sistema Bicameral imperfecto, es decir que la función de representativa y la función legislativa sea realizada por ambas Cámaras y las funciones electoral y consejo administrativo sean de carácter exclusivo de la Cámara de Senadores, logrando optimizar el rol constitucional del Congreso de la República.
10. La aplicación de la técnica legislativa es elemental en el Parlamento, especialmente en la emisión de leyes, sin embargo en el actual Sistema Unicameral es notoria su inaplicabilidad desde la elaboración de los proyectos de Ley, su admisión en las comisiones y aprobación, sin

embargo se sigue considerando que creando una comisión u oficina encargada de la revisión de la aplicación de la técnica legislativa, solucionara esta problemática. La experiencia nos muestra que en el actual Sistema Unicameral, los proyectos de Ley pueden ser exonerados de pasar por esta revisión, bajo la premisa de ser considerados urgentes; al igual que, es evidente que los parlamentarios no podrían corregir sus propios proyectos, pues no tienen una formación adecuada para revisar la aplicación de la técnica legislativa. la presencia de un Sistema Bicameral, en la cual el Senado se constituya un Órgano revisor de la aplicación de técnica legislativa y de un correcto de debate de los proyectos, optimizaría el rol constitucional del Congreso de la República.

RECOMENDACIONES

TÍTULO IV

DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

CAPÍTULO I

PODER LEGISLATIVO

Artículo 90°. El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de dos cámaras. Una Cámara de Diputados y una Cámara Senadores.

El número de diputados es de ciento treinta y el de Senadores es de cincuenta, elegido por las regiones. El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a Ley. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

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

Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido cuarenta y cinco años, gozar del derecho de sufragio y haber ejercido por un plazo de diez años una profesión o un cargo político y/o militancia política.

Artículo 94°. Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento, elige a sus representantes en la Comisión Permanente. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de Ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.

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

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

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

2. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
3. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 102°. Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, con la iniciativa de la Cámara de Diputados y la aprobación de la Cámara de Senadores.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, por ambas cámaras.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución, por ambas cámaras.

4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General por ambas cámaras.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución por ambas cámaras.
6. Ejercer el derecho de amnistía por ambas cámaras.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo por ambas cámaras.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional, por la Cámara de Senadores.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, por ambas cámaras.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.
11. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República, por la Cámara de Senadores.
12. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros, por la Cámara de Senadores.
13. Designar a los Miembros del tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Presidente del Directorio así como tres de sus miembros del Banco Central de Reserva, por la Cámara de Senadores.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALVA RODRÍGUEZ, Cesar y MEZA GARCÍA, Claridad Teodolinda (2005). El retorno a la bicameralidad en el Perú. Trujillo. Universidad Nacional de Trujillo.
2. ALVARADO ARAUJO, Cesar (1998). Del Congreso de la República: Organización Y Procedimientos Parlamentarios. Lima. S/E.
3. AGUILAR, Enrique. (1997). El liberalismo político: apuntes para una discusión sobre sus antecedentes. México. Revista Libertas ESEADE.
4. ALZAMORA SILVA, Lizardo. (1944). Programa Razonado de Derecho Constitucional del Perú. Primera edición. Lima – Perú. Librería e Imprenta Gil, S.A.
5. BERNALES BALLESTEROS, Enrique (2001). Parlamento y Ciudadanía: Problemas y Alternativas. Lima. C.A.J.
6. BERNALES BALLESTEROS, Enrique y RUBIO CORREA, Marcial. (1988). Constitución: Fuentes e Interpretación. Primera edición. Lima. Mesa Redonda Editores S.A.
7. BLUME ROCHA, Aldo. (2011). Los Decretos de Urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Lima. Instituto de Defensa Legal.
8. CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. (2002). Diccionario Jurídico elemental. Buenos Aires. Heliasta.
9. CABO DE MARTÍN, Carlos. (1997). Contra el Consenso: Estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del estado social. México. UNAM.

10. CHANAME ORBE, Raúl, (1995) Constitución Didáctica 93. Tercera edición. Lima. Editorial San Marcos.
11. CHIRINOS SOTO, Enrique. (1995). Constitución de 1993: Lectura y Comentario. Segunda edición. Perú. Edición Nerman S.A.
12. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (2002). Apoyo a la Sociedad Civil para Reformas Políticas Democráticas en el Perú: Congreso. Lima. CONSODE.
13. DABIN, Jean. (2003). Doctrina General del Estado. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM.
14. DELGADO GUEMBES, Cesar. (2012).Manual del Parlamento. Lima. Oficialía Mayor del Congreso de la República – Biblioteca del Congreso de la República.
15. DÍAZ Y SUIZA, José Francisco. (1867). Historia del Senado Romano. Barcelona. Establecimiento tipográfico de Luis Tasso.
16. DUVERGER. Maurice. (1970). Introducción a la Política. 3ª edición. Barcelona. Ediciones Ariel.
17. FERRERO REBAGLIATI, Raúl. (2003).Ciencia Política: Teoría del Estado y Derecho Constitucional. 9. a. ed. Lima, Grijley.
18. GARCÍA BELAUNDE, Domingo. (2007). Constitución y Política. 5º edición. Lima. Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional.
19. GARCÍA PELAYO, Manuel. (1977). Constitución y grupos de presión en américa latina, por García-Pelayo y otros. México. UNAM.

20. GARCÍA TOMA, Víctor. (2006). Legislativo y Ejecutivo en el Perú. Lima. Grafica Horizonte.
21. GUZMÁN NAPURI, Christian. (1999). Las relaciones de gobierno entre el poder Ejecutivo y el Parlamento. Lima. Fondo Editorial PUCP.
22. HARO, Ricardo. (2002) Constitución, Poder y Control. México. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
23. HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto y FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. (2006). Metodología de la Investigación. 4ta. ed. México. The McGraw – Hill Companies. Inc.
24. EGUIGUREN PRAELI, Francisco. (1990). Los retos de una democracia insuficiente: Diez años de régimen constitucional en el Perú, 1980 – 1990. Lima- Perú. Comisión Andina de Juristas.
25. JANESICK, Valerie. (1998). Stretching exercises for qualitative researchers. Thousand Oaks. CA. EE.UU.: Sage.
26. LANDA ARROYO, Cesar. (2008). Constitución y fuentes del derecho: derechos, jurisdicción, democracia. Lima. BPR Publishers.
27. LOAEZA, Soledad. (2001). Oposición y Democracia. México. Instituto Federal Electoral.
28. LOEWENSTEIN, Karl (1976). Teoría de la Constitución. Barcelona, España. Segunda edición. Editorial Ariel.
29. MONTERO GIBERT, J.R.; (1984). El Control Parlamentario. Madrid. Tecnos.

30. NAVARRO FIERRO, Carlos M.; (2000). Elecciones Presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado en 20 Países. México. Instituto Federal Electoral.
31. ORGAZ, Arturo. (1941). Diccionario Elemental de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba Argentina .S/E.
32. ORTECHO VILLENA, Víctor Julio. (1992). Juicio político y procesos a funcionarios: responsabilidad: política, penal, civil y administrativa. Trujillo. Editorial Libertad EIRL.
33. ORTECHO VILLENA, Víctor Julio. (2011). Los derechos humanos, su desarrollo y protección. Trujillo. Editorial BLG. EIRL. LTDA.
34. PANIAGUA CORAZAO, Valentín. (1995) Los retos de una democracia insuficiente: Diez años de régimen constitucional en el Perú, 1980-1990. 2º Edición. Lima- Perú. Comisión Andina de Juristas.
35. PAREJA PAZ SOLDÁN, José. (1980). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Sexta edición. Lima. T. I, Editora Ital Perú S.A.
36. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía / CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier. (2000). Elementos de Técnica Legislativa. México. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
37. PELLET LASTRA, Arturo. (1995). El poder parlamentario: su origen, apogeo y conflictos. Buenos Aires. Abeledo-Perrot Editores.
38. PLANAS, Pedro. (2001). Parlamento y Gobernabilidad Democrática. Lima. Biblioteca del Congreso de la República.

39. QUINTANILLA YOUNG, Víctor y CUBA DE QUINTANILLA, Vilma. (1989). Pensamientos y refranes seleccionados y clasificados. Lima. Princliness.
40. RIVERA ALVARADO, Salvador Mario. (2006). Acerca del Retorno a la bicameralidad. Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
41. RUIZ LIMÓN, Ramón. (2006). Historia y evolución del pensamiento científico. México. Edit. Coll.
42. Ruiz Molleda, Juan Carlos (1998). El control parlamentario de los decretos de urgencia .Lima. Pontificia Universidad Política del Perú.
43. RUBIO CORREA, Marcial (1999). Estudio de la Constitución política de 1993. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
44. SÁCHICA, Luis Carlos. (2002). Constitucionalismo mestizo. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM.
45. SAR, Omar A. (2006). Constitución Política del Perú: con la jurisprudencia, artículo por artículo, del tribunal constitucional. 3. a. ed. Lima. Nomos & Thesis Editorial.
46. SARTORI, Giovanni. (1993) ¿Qué es la Democracia?; México. Tribunal Federal Electoral.
47. TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. (2005). Representación Política, las reglas también cuentan. Lima. Fondo Editorial PUCP.
48. TORIBIO PACHECO, (1996) Cuestiones Constitucionales. Tercera edición. Lima. Editora Jurídica Grijley EIRL.

49. VALLE RIESTRA, Javier (2010). La viabilidad de la renuncia al cargo parlamentario. Lima. Revista nº 9. Academia Nacional de la Magistratura.
50. Varios Autores. (2000). Elementos de Técnica Legislativa. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
51. ZOVATTO, Daniel, OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. (2008). México D.F. Reforma Política electoral en América Latina 1978-2007; México D.F.