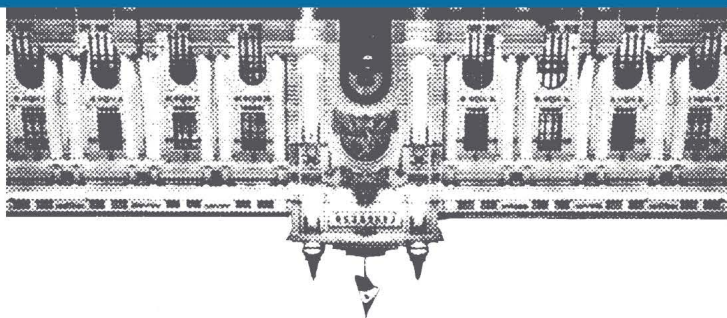




El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político

César Landa Arroyo
Pedro P. Grández Castro
(Editores)



Cuando el diseño importa

Milagros Campos*

RESUMEN

Treinta años después de instalar un Congreso unicameral, Perú volverá al bicameralismo. El regreso a la bicameralidad no tomó al país de sorpresa, pues no era la primera vez que se debatía este tema. En la agenda reformista post Fujimori, el retorno a la bicameralidad fue un tema recurrente. En el presente artículo se desarrolla el camino de retorno a la bicameralidad, las razones institucionales para incluir una segunda cámara de representación, los asuntos pendientes de definir y los límites del modelo aprobado.

PALABRAS CLAVE

Bicameralismo, Perú, diseño constitucional de cámaras.

CONTENIDO

1. El esquivo retorno a la bicameralidad en el Perú. **2.** ¿Por qué dos cámaras? **3.** El diseño del nuevo bicameralismo. **3.1.** Tamaño del Congreso. **3.2.** Circunscripciones. **3.3.** Voto preferencial. **3.4.** Edad. **3.5.** Atribuciones de las cámaras. **3.6.** Antejuiicio y juicio político. **3.7.** Disolución de la Cámara de Diputados **4.** Reflexiones finales.

* Pontificia Universidad Católica del Perú. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina.

1. EL ESQUIVO RETORNO A LA BICAMERALIDAD EN EL PERÚ

El retorno a la bicameralidad ha estado presente en la agenda pública y parlamentaria durante los años de vigencia del unicameralismo que instaló la Constitución de 1993. En todos los periodos parlamentarios se presentaron proyectos de reforma constitucional para restablecer el sistema bicameral. En el 2001, la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional propuso el retorno al histórico bicameralismo, pues “se ha comprobado que el sistema unicameral no ha funcionado adecuadamente”. En dicha propuesta, el modelo planteado establecía el derecho de iniciativa legislativa a los miembros de ambas cámaras. El trámite legislativo se iniciaría en la Cámara de Diputados y el Senado funcionaría como una cámara revisora. La Cámara de Diputados, integrada por 150 miembros, se elegiría por circunscripciones electorales. Los 50 senadores serían elegidos por distrito electoral único (Ministerio de Justicia, 2001).

El Acuerdo Nacional¹ debatió en diciembre de 2004 las reformas constitucionales publicando una opinión que incluyó esta reforma. Los senadores serían electos en distrito único y los diputados en distritos múltiples, con una clara diferenciación de funciones. Asimismo, se sugirió un mecanismo de renovación del Congreso por partes. La Comisión de Constitución, en el marco de la Ley de reforma constitucional N.º 27600, propuso el retorno a la bicameralidad. El artículo correspondiente se aprobó en la sesión del 14 de abril de 2005 por 74 votos. Sin embargo, no se convocó a referéndum ratificatorio.

1 El Acuerdo Nacional es un “foro de diálogo y construcción de consensos integrado por el Gobierno en sus tres niveles (nacional, regional y local), los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y las principales organizaciones de la sociedad civil con representación a nivel nacional” <https://acuerdonacional.pe/>.

En el 2009, el Pleno del Congreso aprobó un dictamen en el mismo sentido por 69 votos. En esta ocasión, tampoco se convocó a referéndum para ratificar la votación. El periodo terminó sin que se someta a votación una reconsideración.

En el 2018, el Pleno aprobó por 100 votos un nuevo dictamen. La reforma del Congreso fue sometida a referéndum el 9 de diciembre de 2018, juntamente con otras tres reformas constitucionales. En medio del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, y en un momento donde la aprobación del presidente bordeaba el 65%, el presidente llamó a votar en contra del retorno a la bicameralidad debido a desacuerdos con el texto aprobado. El proyecto propuesto fue desaprobado por el 90.51 % de votos.

La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política propuso en el 2019 que se debata nuevamente la bicameralidad. La Comisión fundamentó la iniciativa considerando que el bicameralismo es el modelo de la Constitución histórica, siendo un modelo más democrático y representativo; porque el diseño propuesto contribuiría al debate de normas y mejor representación para la complejidad de la sociedad peruana, optimizaría el funcionamiento del Congreso y el principio de deliberación democrática (Tuesta *et al.*, 2019). La Comisión planteó funciones diferenciadas, correspondiéndole al Senado un rol de revisión en la función legislativa y un rol preponderante en la designación de autoridades. La Cámara de Diputados mantendría el protagonismo en los mecanismos de control político a los ministros de Estado: interpelación y censura. Si bien se contemplaba un Congreso asimétrico, no se le restaría poder al Senado. El proyecto no se presentó, pues consideraron que la cercanía al referéndum que rechazó un proyecto de bicameralidad hacía políticamente inviable insistir en ello.

El Congreso electo en 2021 presentó nuevas iniciativas para el retorno a la bicameralidad. Fue votado en julio de 2022 así como

en junio de 2023, alcanzando 70 y 86 votos respectivamente. La presentación de pedidos de reconsideración evitó que se convoque al referéndum confirmatorio y se someta nuevamente a consideración con un texto sustitutorio. Finalmente, el 16 de noviembre de 2023, se logró aprobar la reforma con un nuevo texto sustitutorio con 93 votos. La segunda votación se llevó a cabo el 6 de marzo de 2024, obtuvo 91 votos.

Como puede verse en este apretado resumen, el tema ha estado presente en la agenda nacional de los últimos 23 años, variando el diseño del bicameralismo en las distintas propuestas y dictámenes debatidos. Ello demuestra la relevancia del diseño institucional, el cual determina el tipo de bicameralismo y la función que va a desempeñar la segunda cámara. Además, un Senado con posibilidad de veto contribuye al sistema de frenos y contrapesos, fortaleciendo la democracia.

2. ¿POR QUÉ DOS CÁMARAS?

Tradicionalmente, la introducción de una segunda cámara se justifica para mejorar la representación. La Cámara de Diputados se vincula a una representación de la población, mientras que el Senado responde a criterios territoriales.

La mayor parte de congresos en el mundo son unicamerales, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria a la fecha de cierre de este trabajo, de 190 parlamentos 79 son bicamerales, aproximadamente un 41.5 %. La evidencia actual muestra que el bicameralismo no está necesariamente vinculado a los Estados federales pues hay Estados unitarios que optan por la estructura bicameral de sus congresos como Chile, Paraguay o Uruguay, mientras que México y Brasil son federales. El reciente informe de la Comisión de Venecia (2024) sobre bicameralismo, señala que la mayoría de los países con más de 11 millones de habitantes tienen un sistema bicameral.

En el mismo sentido, los trabajos de Planas Silva (1998) y Tuesta (2004) (2015) —más recientemente Campos Ramos y Zegarra Díaz (2021)— muestran que el tamaño del Congreso importa pues afecta a la representación política. Al respecto, Tuesta muestra que el tamaño del Congreso en relación al número de electores se fue reduciendo desde la Constitución de 1993, siendo el Congreso peruano uno de los más pequeños de la región en relación a su territorio y población, tema que fue destacado por la Comisión de Reforma Política (Tuesta *et al.*, 2019). Ello también afecta la proporcionalidad y consecuentemente se encuentran circunscripciones sobrerrepresentadas o subrepresentadas².

En países cuya población presenta una “mayor diversidad lingüística, religiosa, étnica o de otro tipo, suele prevalecer el sistema bicameral” (Comisión de Venecia, 2024). Por ello, una segunda cámara puede contribuir a una representación de intereses distintos para promover “una legislación basada en un mayor consenso político y social” (Llanos, 2003).

Históricamente se ha destacado que la bicameralidad puede favorecer una mejora en la legislación, así como en un mejor control de poder. En Estados Unidos, James Wilson, representante de Pensilvania en la Convención se refirió a la ausencia de control en Congresos unicamerales, se depende de la virtud y el buen sentido de quienes la componen. Como señalan Tsebelis y Money (1997), la segunda cámara permitiría que la función legislativa se distribuya entre dos asambleas “separadas y respectivamente independientes”, lo que las coloca en situación de limitarse y controlarse respectivamente a esta distribución del poder (Loewenstein, 1976). En ese sentido, una justificación importante de una segunda cámara

2 A partir de la comparación entre el número de electores y congresistas se puede observar que Lima Metropolitana o Cusco se encuentran subrepresentadas a diferencia de Moquegua o Tumbes. Ver Campos Ramos y Zegarra Díaz (2021).

es la separación de poderes para evitar el riesgo de abuso que conlleva la concentración de poder en un solo órgano y la mejora de la democracia al contar con una base más amplia y diversificada (Comisión de Venecia, 2024).

Un parámetro de clasificación de los bicameralismos frecuentemente comentado en los estudios es el de Arend Lijphart. Este parámetro analiza dos criterios: la congruencia de un lado, y de otro, la simetría. El primero alude a la similitud de criterios para elegir a los representantes de las cámaras para su composición política. El segundo, a la igualdad de poder a partir del análisis de sus atribuciones constitucionales (Tsebelis, 1997; Llanos, 2003; Toro Maureira, 2023). En torno a la simetría, es importante anotar que no basta la diferencia en la asignación de atribuciones, sino el poder que tiene una cámara sobre la otra. Russell desarrolla un tercer elemento mencionado por Lijphart: la legitimidad. Explica que la legitimidad refiere al “aporte” democrático de la segunda cámara, hecho que excede al modo de composición (Russell, 2013).

El citado informe de la Comisión de Venecia sistematiza los tres criterios para considerar un bicameralismo fuerte:

- (i) Simetría/asimetría: dependiendo de si ambas cámaras disfrutan de poderes fundamentalmente similares;
- (ii) Congruencia/incongruencia: en función de si la composición partidista de las cámaras es o no la misma;
- (iii) Legitimidad percibida: depende de si la segunda cámara tiene suficiente legitimidad (normalmente democrática, pero también de otros tipos) para desempeñar plenamente sus competencias constitucionales o no.

(Comisión de Venecia, 2024)

En el caso de la distinción simetría/asimetría, el análisis del informe se circunscribe a la comparación entre las competencias

asignadas a cada cámara. Sin embargo, como se mencionó líneas arriba, resulta relevante el poder de una cámara sobre la otra.

Respecto del criterio congruencia/incongruencia, Llanos detalla distintas disposiciones que puede contemplar el diseño institucional para fomentar la incongruencia. Por ejemplo, establecer la representación de intereses minoritarios en la cámara alta, diferencia en el diseño de las circunscripciones y fórmula electoral, el tamaño de las cámaras (menor número en el Senado), los requisitos diferenciados para ser electo a fin de procurar mayor *expertise*, duración diferenciada del mandato o renovación parcial (Llanos, 2003). El factor que determina que un bicameralismo sea “fuerte” es la capacidad para que la segunda cámara ejerza influencia en las decisiones políticas (Russell, 2013).

Muchos estudios atribuyen al Congreso bicameral una mejor calidad en la legislación, pues la revisión por dos cámaras debería dar como resultado un mejor texto. Ello, sin embargo, depende de otros factores como los estudios de antecedentes, la determinación del problema a resolver, el análisis de competencias, la evidencia acompañada, entre otros. Lo cierto es que el diseño bicameral debería contribuir a una mayor deliberación y reflexión. Las cámaras pueden estar de acuerdo en el texto o pueden producirse discrepancias. Un aspecto importante en el diseño del bicameralismo es precisamente la resolución de desacuerdos que se presenten entre las cámaras. En materia legislativa suele mencionarse el sistema *navette* y el del funcionamiento de comités o conferencia. El sistema *navette* es definido como el reenvío de los textos aprobados por una u otra cámara hasta lograr un texto consensuado. Para evitar un intercambio infinito, las normas constitucionales o reglamentarias establecen las mayorías requeridas para determinar el texto final o el archivamiento de la iniciativa.

Si bien hay cierta coincidencia en que no hay un diseño que sea por sí mismo mejor que otro, las razones aquí explicadas muestran que, en sociedades complejas y heterogéneas, el bicameralismo puede contribuir a fortalecer la democracia. El bicameralismo *per se* no garantiza mejores procesos en la toma de decisiones, ni la mayor calidad en la legislación, menos aún en la representación. Ello dependerá en buena medida del diseño legislativo que se adopte.

3. EL DISEÑO DEL NUEVO BICAMERALISMO

El diseño del nuevo Congreso es muy diferente al que venía funcionando con la Constitución de 1979. También tiene diferencias sustanciales con otros congresos de la región. Algunos temas han quedado pendientes de desarrollo en una futura ley orgánica, así como en los reglamentos de las cámaras.

3.1. Tamaño del Congreso

Como señaló Pedro Planas, el número de representantes no es arbitrario. Actualmente, el Congreso unicameral está integrado por 130 congresistas para una población de 34 millones, de allí que se considere que es pequeño por la *ratio* entre el número de representantes y el de congresistas, en comparación con los Congresos anteriores a 1993 (Planas Silva, 1998), pero también en relación a otros países de América Latina (Tuesta Soldevilla, 2015 y Tuesta *et al.*, 2019). La reforma constitucional ha previsto que se elijan 130 diputados y 60 senadores, aunque una ley orgánica puede modificar el número.

3.2. Circunscripciones

Los sistemas electorales refieren a dos principios de representación política. Siguiendo a Nohlen, la representación por mayoría busca que el escaño sea ocupado por un partido o una coalición;

la representación proporcional tiene como objetivo reproducir “de la forma más fiel posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población” (Nohlen, 2004).

Las circunscripciones son un elemento esencial en el diseño de los sistemas electorales. Explica Fernando Tuesta (2002) que se trata del “conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños”. Siguiendo su explicación es en la circunscripción electoral en la que se asignan los escaños. De manera que el tamaño de la circunscripción es determinante para el número de partidos que pueden acceder a escaños y en algunos casos influye de manera más determinante; por ejemplo, a través de la práctica conocida como *gerrymandering*, definido como “el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo a criterios políticos” (Nohlen, 2004). Un criterio frecuente es que la cámara de diputados represente a las personas y la segunda cámara se elija con criterio territorial.

Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Las uninominales suelen generar una mayor desproporción que se agudiza en países con fragmentación política. Sin embargo, la desproporción también se registra en el sistema electoral parlamentario actual, en el que algunos departamentos se encuentran sobrerrepresentados y otros subrepresentados. El Congreso peruano se elige en 27 circunscripciones plurinominales, que incluye una reciente circunscripción para peruanos en el exterior y una circunscripción uninominal (Madre de Dios).

De acuerdo con la reforma aprobada, los futuros senadores serán elegidos asegurando que haya un representante por circunscripción y el resto por “distrito único nacional”. Para diputados no señala ningún criterio. Al momento de cerrar este trabajo, se encuentra pendiente la aprobación de una ley orgánica que desarrolle este

elemento del diseño que resulta esencial. A fin de garantizar un senado incongruente, los criterios para definir la circunscripción deberían ser diferentes en cada cámara de forma que se fortalezca la representación.

3.3. Voto preferencial

La regulación del tipo de listas es legal. Las listas cerradas y no bloqueadas, conocidas como voto preferencial, fueron parte de las reformas políticas aprobadas en 2019. Así, el voto preferencial fue eliminado en el 2019, manteniéndose solo para el proceso de 2021 (Ley 30996). Sin embargo, recientemente se ha restablecido (Ley 31981). Es decir que, para las próximas elecciones, es posible que los electores elijan mediante ocho votos preferenciales a los candidatos de su preferencia. Dos votos preferenciales opcionales para la elección de diputados, dos para la elección de senadores por circunscripción nacional, dos para la circunscripción del senador departamental y dos para el Parlamento Andino. La evidencia muestra que el uso del voto preferencial no es mayoritario y cuando se usa eleva el riesgo de error y la consecuente distorsión del resultado. Por lo que, más allá de la conveniencia o no de mantenerlo, en este contexto, puede incrementar el número de votos nulos. El tema no es menor pues debido a las denuncias de fraude no probadas, la polarización e impugnaciones durante la campaña, la confianza en las elecciones en el Perú se ha reducido de 46 % en 2012 a 22 % en 2023, de acuerdo con el informe del Barómetro de las Américas 2023.

3.4. Edad

Las diferentes edades para elegir a representantes en la cámara de senadores y diputados es otro de los requisitos que conduce a un bicameralismo incongruente. La reforma precisa que los diputados

deben contar con 25 años, los senadores con 45, salvo que antes hayan sido congresistas o diputados. Actualmente, para ser elegidos congresistas se requiere haber cumplido 25 años. La exoneración del requisito de la edad para los senadores es muy relevante en el contexto de la reforma. La prohibición de reelección parlamentaria inmediata se aprobó mediante referéndum en el 2018. La reforma fue muy popular pues contó con el apoyo del 85.81 %.

La prohibición de reelección parlamentaria inmediata fue una contrarreforma en el objetivo de fortalecer instituciones democráticas en un contexto de volatilidad electoral, pocas carreras políticas y con parlamentarios con poca experiencia y proyectos de corto plazo. La tasa de reelección inmediata histórica fue en promedio 20 % desde el 2001, muy similar a la registrada en el pasado. La alta volatilidad electoral contribuyó a que no se construyeran carreras políticas. La nueva bicameralidad restituye la posibilidad de postular a la reelección inmediata.

El diseño del Senado no ha incorporado otros elementos que pueden contribuir al bicameralismo incongruente como períodos diferenciados o renovación escalonada. De allí que es muy posible que las cámaras se parezcan en su composición partidaria inicial. En el mismo sentido de lo señalado en párrafos anteriores, la Comisión de Venecia ha indicado que “una segunda cámara puede contribuir a mejorar la legislación si sus miembros representan otros intereses diferentes a los de la mayoría nacional presente en la otra cámara, o si pueden aportar una experiencia y unos conocimientos específicos” (Comisión de Venecia, 2024).

3.5. Atribuciones de las cámaras

Al analizar las atribuciones de diputados y senadores, se observa un nivel de asimetría, no solo por competencias diferenciadas sino por la cuota de poder asignada a cada cámara.

En el ámbito legislativo, los senadores no tendrán iniciativa legislativa, pero controlan el contenido de la futura ley. El procedimiento legislativo es iniciado por iniciativa de los diputados —así como del presidente y en las materias que les son propias a los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos regionales, los Gobiernos locales y los colegios profesionales y los ciudadanos, según lo establece el artículo 107 de la Constitución. Luego de la aprobación por la cámara de diputados, el Senado, como cámara revisora, tendrá un plazo que fijará el reglamento para revisar. A continuación, pueden ocurrir los siguientes supuestos: a) si ratifica lo aprobado por la cámara baja o vence el plazo sin pronunciarse, se remitirá la autógrafa de ley al Ejecutivo para su promulgación y publicación u observación; b) ocurre lo propio si el Senado modifica el texto aprobado por la Cámara de Diputados; c) si no alcanza los votos para su aprobación, se archiva.

A diferencia de lo establecido en los congresos en la región y Europa, frente al desacuerdo con la cámara de origen, no existe un sistema *navette* ni una obligación de recurrir a conferencias. Es decir que los senadores definen la legislación. Con ello se reduce la ventaja de la bicameralidad para lograr mayor deliberación y reflexión. En materia legislativa, el Senado aprueba tratados internacionales y ejerce el control de los actos normativos del presidente, así como el de la declaratoria de los regímenes de excepción.

Solo para el caso de la ley de presupuesto se establece que la iniciativa, que presenta de manera exclusiva el Ejecutivo, es estudiada y dictaminada por una comisión bicameral integrada por igual número de senadores y diputados. Este procedimiento debería seguirse también para leyes orgánicas y reformas constitucionales.

Respecto de otros mecanismos de control parlamentario, la Cámara de Diputados como cámara política, interpela y censura a los ministros de Estado, otorga o rehúsa la confianza (voluntaria)

planteada por iniciativa ministerial. Asimismo, puede conformar comisiones investigadoras con la finalidad de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

Cabe destacar que se ha eliminado la cuestión de confianza obligatoria. Se mantiene la obligación del nuevo gabinete de asistir a la Cámara de Diputados dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, a fin de exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, sin que ello dé lugar a plantear una cuestión de confianza. Hemos considerado reiteradamente que esta reforma resulta conveniente. La presencia del gabinete para pedir el voto de confianza es un mandato constitucional que se desarrolla cuando ya hay un Ejecutivo constituido y un gabinete en funciones; por lo que no es propiamente un voto de investidura, como el que se da en los regímenes parlamentarios.

Sin embargo, de acuerdo con el mandato constitucional, es condición para mantenerse en el cargo. De no lograr el voto favorable, el gabinete debe renunciar. Regularmente, el voto de confianza se otorgó pues la misma Constitución faculta al presidente a disolver el Congreso si se niega la confianza o se censura a dos gabinetes. De manera que, con convicción o mayormente sin ella, los gabinetes obtuvieron la confianza del Congreso. Su eliminación había sido propuesta por la Comisión de estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, así como por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Campos Ramos, 2020 y 2021).

El Senado define la conformación de los órganos constitucionalmente autónomos por dos tercios de votos. Elige a los siete magistrados del Tribunal Constitucional, elige y remueve por falta grave al defensor del pueblo con igual votación; designa a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años al Contralor General de la República, y lo puede remover por falta grave. Asimismo, puede remover por

causa grave a los integrantes de la Junta Nacional de Justicia con el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros. También elige a tres directores del Banco Central de Reserva y ratifica la designación de su presidente con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros; los remueve por falta grave con igual votación. Ratifica al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones designado por el Ejecutivo.

3.6. Antejudio y juicio político

En el caso de lo dispuesto por los artículos 99 y 100 de la Constitución, la Cámara de Diputados acusa ante el Senado al presidente de la república y otros altos funcionarios 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. El Senado puede suspender o no al funcionario acusado, inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función. Las mayorías requeridas serán definidas por los correspondientes reglamentos.

En este punto resulta relevante mencionar una reforma que estuvo en la agenda desde hace más de una década en torno al rol del Ministerio Público. La norma constitucional, actualmente vigente, establece que el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. Los términos de la denuncia fiscal y del auto de apertura de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso. La nueva norma señala que el Fiscal de la Nación evalúa, conforme a sus atribuciones, el ejercicio de la acción penal correspondiente ante la Corte Suprema.

Lamentablemente, el artículo 117 de la Constitución no fue reformado. Existe un dictamen aprobado en febrero de 2023 pendiente de debate en el Pleno. El dictamen prevé la inclusión de la imputación de delitos vinculados al terrorismo; al narcotráfico; a

la corrupción de funcionarios: colusión, cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo, tráfico de influencias, y enriquecimiento ilícito; y a delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional: rebelión, sedición y motín entre los supuestos para acusar al presidente durante su periodo.

Sin embargo, la amenaza para los presidentes sin mayoría parlamentaria no ha sido el juicio político, sino la declaratoria de vacancia por incapacidad moral. Cuatro de los seis presidentes desde 2016 libraron procedimientos de vacancia por esta causa, dos fueron destituidos. Ahora, corresponderá al Congreso declararla, pero el procedimiento y votación de cada cámara no ha sido regulado aún. Es otra tarea pendiente.

3.7. Disolución de la Cámara de Diputados

La reforma mantiene la facultad de disolver, pero solo a la Cámara de Diputados, si esta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Se precisa que los nuevos diputados electos completan el período constitucional de la cámara disuelta. Asimismo, respecto de los decretos de urgencia del interregno, se establece que necesariamente están vinculados al normal funcionamiento del Estado o las materias propias de la política general del gobierno, de los que da cuenta al Senado para que los revise e inclusive queda habilitado para modificarlo.

Cabe señalar que esta facultad del presidente podría reemplazarse por la renovación por mitades de la Cámara de Diputados. Una medida como esta permite que los electores intervengan respecto de los posibles conflictos entre ambos poderes. Con el voto y la nueva conformación de la cámara, el elector puede apoyar al ejecutivo o a la oposición.

4. REFLEXIONES FINALES

Las razones históricas para incluir una segunda cámara varían entre los distintos países. En el Perú, el diseño bicameral ha evidenciado ser disfuncional. Reestablecer la bicameralidad debía atender a principios como la mayor deliberación en la toma de decisiones parlamentarias y mejorar la representación. Otra de las ventajas es introducir un mecanismo de control entre las cámaras. Para ello el diseño debe acercarse a ser incongruente y parcialmente simétrico (considerando el poder de cada cámara y no solo las diferentes atribuciones).

Lo peculiar del diseño es que no se ha dispuesto ningún mecanismo para el consenso entre las cámaras respecto de los desacuerdos que se presenten en torno al contenido de la legislación. El Senado define sin consultar formalmente los desacuerdos. En ese sentido, hay espacio para que los reglamentos establezcan el mecanismo ya existente en el bicameralismo histórico de llamar conferencia. El artículo 233 del Reglamento Interior del Senado de 1988 estableció:

Si un proyecto fuese adicionado o modificado por la cámara revisora y una de las cámaras pidiese conferencia se nombrará al efecto comisionado de una y otra cámara; y reunidos unos y otros conferenciarán libremente entre sí, comunicando de palabras por escrito las razones en que se fundan sus respectivas opiniones.

El resultado de la conferencia era puesto en conocimiento de la cámara revisora. En igual sentido, el Reglamento del Senado argentino ha previsto que este puede aceptar de la Cámara de Diputados o proponerle la creación de comisiones bicamerales para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia lo hagan necesario (artículo 86). En el caso de Chile, la Constitución prevé la formación de comisiones mixtas.

El uso frecuente de la vacancia por permanente incapacidad moral equiparándolo a una “censura presidencial” ha llevado a

confusiones sobre la naturaleza de nuestro sistema de gobierno. Ello aunado a los mecanismos de control de los regímenes parlamentarios que se introdujeron sucesivamente al sistema de gobierno en las constituciones peruanas. El Perú tiene un sistema de gobierno que se define como presidencialismo parlamentarizado (García Belaunde, 2006; Eguiguren Praeli, 2007; Campos Ramos, 2014 y 2020). Estas características, así como el funcionamiento del sistema de gobierno han llevado a calificarlo como uno semipresidencial. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas semipresidenciales, el presidente en el Perú es jefe de Estado y jefe de Gobierno, no hay competencias específicas que le otorguen una cuota de poder formal al presidente del Consejo de Ministros, que no es propiamente un primer ministro. ¿Contribuirá la segunda cámara a mejorar la inestabilidad política que ha caracterizado al Perú, especialmente en los últimos años? En contextos de presidentes en minoría, sin partidos que los respalden, la duración de las presidencias depende del Congreso. El procedimiento de vacancia por permanente incapacidad moral no ha sido definido, deberá desarrollarse en los reglamentos del Congreso y las cámaras. Este debería darse en dos instancias como ocurre con el juicio político, con mayor razón cuando un reciente fallo del Tribunal Constitucional ha calificado la vacancia por permanente incapacidad moral como una modalidad *sui generis* de juicio político (Sentencia 96/2024, F. J. 28).

El funcionamiento del nuevo bicameralismo depende, en buena medida, del diseño. Muchos temas están pendientes de definición en las normas de desarrollo. Con todo, como hemos señalado, el rol de los actores políticos es esencial. En ese sentido, el tipo de partidos es determinante. Evidentemente, mientras más congruentes sean las cámaras lo más probable es que sean los mismos partidos políticos que obtengan escaños. En la medida que estos partidos sean vehículos para llegar al Congreso y no organizaciones programáticas

con propósito de permanencia, será difícil cambiar la dinámica de funcionamiento del Congreso que se caracteriza actualmente por fragmentación que se acrecienta con el transfuguismo. Se requiere que los partidos definan sus agendas a partir de políticas públicas, enfocadas en mejorar los indicadores sociales y económicos que aquejan a los ciudadanos. El retorno a la bicameralidad, el restablecimiento de la reelección y la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria son reformas institucionales que van en el sentido adecuado para un mejor diseño del sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Campos Ramos, M. (2014). *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control en el Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos Ramos, M. y Zegarra Díaz, K. (2021). ¿Cómo elige Perú a sus representantes? *Revista Elecciones*, 20(22): 197-230. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.06>
- Campos Ramos, M. (2021). El voto de confianza en el presidencialismo parlamentarizado peruano. En D. García Belaunde, César Landa Arroyo y M. Jamanca Vega (eds.), *Constitución y democracia libro homenaje a Valentia Paniagua Corazao*. Nomos & Thesis.
- Campos Ramos, Milagros. (2020). La parlamentarización del presidencialismo peruano. En C. Landa Arroyo (coord.), *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Palestra Editores.
- Comisión de Venecia. (2024). Informe sobre bicameralismo. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)007-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)007-spa)

- Eguiguren Praeli, F. (2007). *La responsabilidad del presidente*. Fondo Editorial PUCP.
- García Belaunde, D. (2006). *La Constitución y su dinámica*. Palestra Editores.
- Llanos, M. (2003). El bicameralismo en América Latina. *UNAM Anuario*, 347-377.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Ministerio de Justicia. (2001). Documentos: Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 8, 731-82. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3357>
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: una introducción*. Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Planas Silva, P. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. San Marcos.
- Russell, M. (2013). Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 370-391. <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.773639>
- Toro Maureira, S., Huertas-Hernández, S., Sotomayor Valarezo, P., Carlos Arellano, J., Olivares, A., Tejas, V., Benavente, M. J. y Valenzuela Beltrán, M. (2023). Experiencias sobre el senado. Reflexiones para el debate latinoamericano. *Iberoamericana*, 23(83), 189-210. <https://doi.org/10.18441/ibam.23.2023.83.189-210>
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.

- Tuesta Soldevilla, F. (2002). *La circunscripción electoral: Perú y la región andina*. ONPE. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0013.pdf>
- Tuesta Soldevilla, F. (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista de Derecho Electoral*, (20), 149-178.
- Tuesta Soldevilla, F., Muñoz Chirinos, P., Campos Ramos, M., Bensa Morales, J. y Tanaka Gondo, M. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Konrad Adenauer Stiftung (KAS). <https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/perspektiven-einer-politischen-reform-in-peru-1>

