

Proyecto de Ley N° 3185/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 167 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

A blue ink signature of Martín Alberto Vizcarrá Cornejo.

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

A blue ink signature of César Villanueva Arévalo.

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, QUE FOMENTA LA IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LAS REGIONES



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA BICAMERALIDAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, QUE FOMENTA LA IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LAS REGIONES

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú a fin de establecer la bicameralidad en el Congreso de la República para fomentar la igualdad de participación política de mujeres y hombres, y de propiciar una mejor representación regional.

Artículo 2°.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Modifícanse los artículos 56, 57, 77, 80, 82, 85, 86, 87, 90, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 102-A, 102-B, 104, 105, 106, 108, 113, 115, 117, 118, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 145, 157, 159, 160, 161, 162, 178, 201 y 206 de la Constitución Política, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

“**Artículo 56°.-** Los tratados deben ser aprobados por la **Cámara de Senadores**, antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por la **Cámara de Senadores** los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”



“**Artículo 57°.-** El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa de la **Cámara de Senadores**, en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta a la **Cámara de Senadores**.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores**. En el caso de los tratados sujetos a aprobación de la **Cámara de Senadores**, su denuncia requiere aprobación previa de este.”

“**Artículo 77.-** La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba la **Cámara de Senadores**. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

(...)”

“**Artículo 80.-** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante la **Cámara de Senadores**, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del

año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante la **Cámara de Senadores** tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.”

“**Artículo 82°.**- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

El Contralor General es designado por la **Cámara de Senadores**, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros**. Puede ser removido por dicha **Cámara** por falta grave, **por igual número de votos.**”



“**Artículo 85°.**- El Banco puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Requiere autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta a la **Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 86°.**- El Banco es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. **La Cámara de Senadores** ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular alguno. **La Cámara de Senadores** puede removerlos por falta grave **con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros**. En caso de remoción, los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.”

“**Artículo 87°.**- El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por el plazo correspondiente a su período constitucional. **La Cámara de Senadores lo ratifica.**”

“**Artículo 90°.-** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de dos cámaras: **La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.**

La Presidencia del Congreso será ejercida por el Presidente de la Cámara de Senadores desde la instalación y durante la primera legislatura, alternándose con el Presidente de la Cámara de Diputados en cada año del periodo parlamentario, que comprende dos (2) legislaturas.

El territorio de la República se divide en macrodistritos electorales para la elección de Senadores y en microdistritos electorales para la elección de Diputados, de acuerdo a Ley.

La Cámara de Senadores está compuesta por treinta (30) senadores. Para ser elegido Senador se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco (35) años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez (10) años de experiencia laboral o haber sido elegido diputado.

La Cámara de Diputados está compuesta por cien (100) diputados, elegidos dos (2) por cada microdistrito electoral. Para ser elegido Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco (25) años y gozar del derecho de sufragio

Los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (05) años. Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Su elección será simultánea a la elección presidencial.

Para la elección de senadores será por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial y para la elección de diputados será por lista cerrada con voto preferencial.

“**Artículo 92°.-** 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. **Los congresistas deben declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, bajo responsabilidad, conforme a ley.**

El mandato de **Congresista** es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización **de su respectiva Cámara**, 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.”

“**Artículo 93°.-** 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 **de su respectiva Cámara** 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 **de su respectiva Cámara** 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.”

“**Artículo 94°.-** Cada **Cámara** elabora y aprueba su **Reglamento**, que tiene fuerza de ley. En aplicación de los principios de pluralidad y proporcionalidad, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones. Asimismo, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios.”

“**Artículo 96°.-** Cualquier **Congresista** 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 **para su labor parlamentaria**.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento **de cada Cámara**. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.”

“**Artículo 97°.-** La **Cámara de Diputados** 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.
(...)”

“**Artículo 99°.-** Corresponde a la **Cámara de Diputados** acusar ante la **Cámara de Senadores**: al Presidente de la República; a los **Congresistas**; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los **jueces** de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos, al Defensor del Pueblo; al Contralor General de la República; a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones; al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y a los Gobernadores Regionales 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.



La acusación por infracción constitucional y la comisión de delito en ejercicio de la función se aprueba con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de la Cámara de Diputados.”

“Artículo 100°.- Corresponde a la Cámara de Senadores, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados, así como 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 queda en suspenso en el ejercicio de su función y tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación meritúa formalizar investigación o formular acusación directa ante la Corte Suprema en el plazo de cinco (05) días.

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

Los términos de la formalización de la investigación preparatoria o de la acusación fiscal no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.”

“Artículo 101°.- La Comisión Permanente funciona durante el receso de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se compone de diez (10) senadores y veinte (20) diputados elegidos por sus respectivas Cámaras, bajo un criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, lo que incluye a los Presidentes de cada Cámara en calidad de miembros natos. La preside el Presidente del Congreso.
(...)”



“Artículo 102°.- 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. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.”

“Artículo 102°-A.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores:

1. Presentar proyectos de ley de reforma constitucional y de leyes orgánicas.
2. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
3. Autorizar al Presidente de la República para salir del país, de acuerdo a ley.
4. Pronunciarse, en última instancia, sobre las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

5. **Declarar si hay o no lugar a formación de causa y resolver las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados**
6. **Aprobar la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.**
7. **Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución.**
8. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”**

“**Artículo 102°- B.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:**

1. **Delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar.**
2. **Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.**
3. **Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.**
4. **Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de sus funciones.”**

“**Artículo 104°.- La Cámara de Diputados puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. El procedimiento de otorgamiento de facultades legislativas por parte de la Cámara de Diputados se realiza de acuerdo al Reglamento.**

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.



El Presidente de la República da cuenta a la **Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

M. Larrea S.

“**Artículo 105°.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por cada Cámara. Debe contar con dictamen de la respectiva Comisión,** salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Los proyectos de ley aprobados por la Cámara de Diputados son revisados por la Cámara de Senadores. Cuando la Cámara de Senadores desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, esta podrá insistir en su propuesta inicial; para ello, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara de Senadores, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos, en cuyo caso, se tendrá por no aprobada. Si no se obtiene dicha votación, se tiene por aprobada la propuesta de la Cámara de Diputados.”

“**Artículo 106°.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.**

Los proyectos de leyes orgánicas se tramitan como cualquier ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.”

“**Artículo 108°.**- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a la **Cámara de Senadores** en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley, el Presidente del Congreso la promulga con el voto de más de la mitad del número legal de los miembros de cada Cámara.”

“**Artículo 113°.**- La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por **no menos de los dos tercios del número legal de miembros de cada Cámara.**
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso **de la Cámara de Senadores** o no regresar a él dentro del plazo fijado, y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.”



“**Artículo 115°.**- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente **de la Cámara de Senadores**. Si el impedimento es permanente, el Presidente **de la Cámara de Senadores** convoca de inmediato a elecciones.
(...)”

“**Artículo 117°.**- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver **la Cámara de Diputados**, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.”

“**Artículo 118°.**- Corresponde al Presidente de la República:

- (...)
12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, **con cargo a dar cuenta a la Cámara de Senadores.**
- (...)
19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo **a dar cuenta a la Cámara de Senadores**. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.
(...)”

“**Artículo 129°.**- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones **de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados** y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias de cada **Cámara** para la estación de preguntas.”

“**Artículo 130°.**- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros concurre a la **Cámara de Diputados**, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
(...)”

“**Artículo 131°.**- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando la **Cámara de Diputados**, los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de **diputados**. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

La **Cámara de Diputados** señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.”



“**Artículo 132°.**- La **Cámara de Diputados** hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de **diputados**. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de **diputados**.
(...)”

“**Artículo 133°.**- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante la **Cámara de Diputados** una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”

“**Artículo 134°.**- El Presidente de la República está facultado para disolver la **Cámara de Diputados** si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. En ningún caso, podrá disolver la **Cámara de Senadores**.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para una **nueva Cámara de Diputados**. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. La **Cámara de Diputados** extraordinariamente así elegida sustituye a la anterior y completa el período constitucional de la Cámara disuelta.

No puede disolverse la **Cámara de Diputados** en el último año de su mandato ni bajo estado de sitio. **Disuelta la Cámara de Diputados**, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No existen otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.”

“**Artículo 135°.- Reunida la nueva Cámara de Diputados**, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo de Ministros haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la **Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 136°.-** Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, **la Cámara de Diputados disuelta** se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

La Cámara de Diputados así **elegida** sustituye a la anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional de la **Cámara de Diputados** disuelta.”



“**Artículo 137°.-** El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta a la **Cámara de Senadores** o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:
(...)

2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación **de la Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 139°.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación **de las Cámaras de Diputados** cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.
(...)”

“**Artículo 145.-** El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante la **Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 157°.-** Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo **de la Cámara de Senadores** adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros.”

“**Artículo 159.-** Corresponde al Ministerio Público:

(...)

7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta a **la Cámara de Diputados**, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.”

“**Artículo 160°.-** El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en la **Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 161°.-**

(...)

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por **la Cámara de Senadores** con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los **congresistas.**

(...)

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los **jueces** supremos.”

“**Artículo 162°.-** Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El Defensor del Pueblo presenta informe a **la Cámara de Senadores** una vez al año, y cada vez que éste lo solicita. Tiene iniciativa en la formación de las leyes. Puede proponer las medidas que faciliten el mejor cumplimiento de sus funciones.

El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y ante la **Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 178.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

(...)

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante **la Cámara de Senadores.**”

“**Artículo 201°.-**

(...)

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser **juez** de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por **la Cámara de Senadores** con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser



elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.”

“**Artículo 206°.**- Toda reforma constitucional debe ser aprobada con mayoría absoluta del número legal de los **miembros de cada Cámara**, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo **de cada Cámara** se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de **los miembros de cada Cámara**. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE
ASESORIA JURÍDICA
M. Larrea S. (...)



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre el debate en torno a la estructura del Parlamento: unicameralidad y bicameralidad en el Perú

En el último discurso de 28 de julio de 2018 del Presidente Martín Vizcarra, se manifestó que:

“Siendo coherentes con una política de eficiencia y tomando en cuenta que se abrirá un proceso de Referéndum para la Reforma Judicial, es importante que todos los peruanos se expresen sobre otros tres temas fundamentales para emprender la tan reclamada reforma política. Además de la reforma del CNM, consultaremos, en esa misma oportunidad, a la ciudadanía si está de acuerdo o no con:

(...)

3. La Bicameralidad; que invoca a la reinstauración de dos Cámaras parlamentarias que desempeñan funciones políticas y legislativas. Sin que ello signifique el incremento del número actual de legisladores.

Con este propósito, convoco al Congreso de la República, así como a las instituciones del Sistema de Justicia, en suma, al Estado en pleno; a escuchar y respetar la voluntad popular materializada en las consultas propuestas, desde el ejecutivo nos comprometemos a respetar responsablemente la voluntad popular y a garantizar por todos los medios constitucionales que ésta se cumpla.”



M. Larrea S.

Históricamente, las Constituciones peruanas han establecido predominantemente un sistema parlamentario de corte bicameral. Así, este diseño fue establecido en las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979 —las Constituciones de mayor vigencia en nuestra historia constitucional— con lo cual se puede afirmar que el orden constitucional del país ha tenido un sistema tradicionalmente bicameral¹. Por tanto, en el derrotero constitucional peruano se puede evidenciar que, por regla general, se ha mantenido el sistema bicameral y más bien el sistema unicameral representa la excepción.

No es la primera vez en el Perú que se encuentra vigente un sistema parlamentario de este tipo²; sin embargo, más allá de la elección por parte del Poder Constituyente respecto al bicameralismo o el unicameralismo este ha sido un debate constante y de suma actualidad en un país como el nuestro.

El sector que defiende los sistemas bicamerales en democracias constitucionales como la peruana sostienen que estos tienen la ventaja de aprobar leyes de mejor calidad, ya que la Cámara de Senadores actúa como revisora de la Cámara de Diputados³. Asimismo, se argumenta en esta misma línea que: (i) esta reforma no supone un aumento significativo del presupuesto del Parlamento, (ii) se presenta un Parlamento más representativo

¹ Ver, Salcedo Cuadros, Carlo Magno. ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano. En: *Revista Jus Doctrina & Práctica* 7. Lima: Grijley, 2007. p. 272

² Sobre el particular se puede observar el caso de las Constituciones del Perú de los años 1823 y 1867.

³ FERRERO COSTA, Raúl. "Bicameralidad". En: *La gubernalidad*. Lima: Grijley. 2003. p. 187.

(representación territorial y poblacional), (iii) se asegura un porcentaje de representantes parlamentarios de calidad, (iv) se procura mayor control político⁴, entre otros⁵.

Estos argumentos no solo se encuentran en un ámbito doctrinario, sino también resulta importante destacar la existencia de reiteradas iniciativas legislativas con el ánimo de reformar la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo hacia un sistema bicameral. Entre ellas, resalta el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, que, en cumplimiento de la Ley N° 27600, presentó un documento conjunto proyectando una reforma integral de la Constitución de 1993, para lo cual contó con un amplio grupo de especialistas en la materia, bajo la Presidencia de Henry Pease⁶.

Entre los aspectos centrales que planteó el dictamen del 2002, se encuentra la propuesta de bicameralidad, en el siguiente sentido:

“La experiencia reciente de un Congreso unicameral, como el denominado Congreso Constituyente Democrático, que permitió la aprobación de las denominadas «leyes sorpresa» y en muchos casos limitó o impidió un debate reflexivo de las leyes, ha fortalecido la propuesta de un Congreso compuesto por dos Cámaras, pero con especialización de funciones en cada una de ellas. Por un lado el Senado asumiría funciones de especialización legislativa, la ratificación de altos funcionarios, así como la evaluación anual de importantes políticas de Estado; mientras que la Cámara de Diputados tendría funciones de control político (...)”⁷

Igualmente, es importante citar el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 094-2006-CR, N° 589/2006-CR y N° 784/2006-CR, que propuso reinstaurar el sistema bicameral en el Congreso de la República⁸. Dicha propuesta incluyó un amplio estudio de las bases históricas de la Constitución peruana, así como información de Derecho Comparado que, entre otros aspectos, permite dar una revisión integral al Poder Legislativo y concluir con

⁴ Al respecto se puede ver las posiciones contrapuestas en un resumen del debate unicameralidad-bicameralidad elaborado por el Centro de Investigación Parlamentaria. Para mayor detalle: <http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/rebicam/BicameralidadyUnicameralidad.pdf>

⁵ Por ejemplo, Roger Cáceres Velásquez, quien conformó el Congreso Constituyente Democrático, argumentó a favor tomando en consideración lo siguiente: “los países que tienen las democracias más desarrolladas del mundo —los Estados Unidos e Inglaterra—, son bicamerales; en la mayoría de los otros países de Europa y de América también hay bicameralidad”.

⁶ El dictamen de la Comisión tuvo además como base varios proyectos de reforma constitucional previos. El Grupo de Trabajo presidido por Henry Pease contó a su vez con varios subgrupos de trabajo dado la magnitud de la propuesta.

⁷ “Dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, en cumplimiento de la Ley N° 27600”. Reproducido por *Pensamiento Constitucional Año X, N° 10*. Lima: PUCP. pp. 538 y 539.

⁸ Para mayor información resulta pertinente revisar el siguiente dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento realizado el año 2007. Sobre el particular consultar en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E464ECB459E297A00525771A006239A9/\\$FILE/1_Dictamen_Proyecto_Ley_Nums.1802,94,589,784_1064.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E464ECB459E297A00525771A006239A9/$FILE/1_Dictamen_Proyecto_Ley_Nums.1802,94,589,784_1064.pdf)



una propuesta similar a la ya expuesta: la sustitución del sistema unicameral por uno de corte bicameral.

De esta forma, es posible apreciar que, de modo sostenido y constante en el tiempo, diversos estudios y propuestas han tenido como objetivo implementar una reforma constitucional referida a la necesidad de restablecer el sistema bicameral. Por ello, es importante tomar en cuenta dichos argumentos a favor de la bicameralidad.

Si se realiza un balance de la unicameralidad, se debe señalar que hay un sector doctrinario y político que defiende la permanencia del sistema unicameral en la estructura del Parlamento. Los argumentos que defienden esta posición se basan en los siguientes puntos:

- a) La complejidad y lentitud en la producción legislativa al existir dos cámaras, donde el Senado volvía a deliberar sobre un Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados y buscar el acuerdo de las dos cámaras, haciendo muy lento y engorroso el proceso legislativo. Siendo que en un Estado moderno se requería que el Congreso fuera expeditivo en la aprobación de las leyes.
- b) La conflictividad entre las cámaras de Diputados y Senadores era permanente, generándose entrampamientos en la producción legislativa o entrando en concesiones que podían producir leyes con disposiciones no muy coherentes debido a las concesiones, cuando el Congreso debía expresar leyes unitarias y coherentes.
- c) El sistema bicameral aumentaba los gastos corrientes dado el número de congresistas, asesores y empleados; así como, incrementaba los gastos de papelería, energía, agua, teléfono entre otros.



Sin embargo, veinticinco (25) años después de la entrada en vigencia del sistema unicameral, establecido en la Constitución de 1993, se puede señalar que este modelo de organización parlamentaria debe repensarse, tal como se refleja en los bajos índices de aceptación ciudadana del Congreso de la República, según la opinión pública⁹.

La crisis de legitimidad del Congreso se caracteriza tanto por el grave deterioro de las funciones de legislación, fiscalización y representación que cumple el Congreso unicameral, como por la baja calidad de la mayoría de la representación nacional. En esa medida, el modelo unicameral ha facilitado una precipitada e irreflexiva labor parlamentaria o incluso en un exceso en el ejercicio del poder, si el partido de la mayoría en el Congreso ha sido el mismo que el del Presidente de la República, o si la mayoría parlamentaria ha sido opuesta al Poder Ejecutivo. En ambos supuestos, el unicameralismo no ha sido la mejor garantía para afirmar el equilibrio y, sobre todo, el control entre los poderes.

En consecuencia, por lo general, se puede señalar que el modelo parlamentario del unicameralismo no ha resultado el más adecuado para nuestra realidad política, por los siguientes argumentos:

- a) Resquebraja el equilibrio de poderes del Estado, que constituye un principio fundamental del modelo democrático; según el cual, si bien el poder del Parlamento

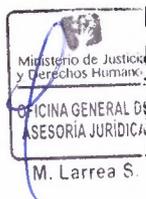
⁹ Ver "Aprobación del Congreso bajó de 21% a 14%, según Ipsos". En: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/aprobacion-congreso-bajo-21-14-segun-ipsos-n313663>.

emana del pueblo, este debe ser ejercido respetando la separación de poderes, según el artículo 43 de la Constitución.

- b) Genera inseguridad jurídica, por cuanto no ha sido infrecuente que, en la dación de importantes leyes, la mayoría parlamentaria las aprueba rápidamente precipitando el procedimiento regular; esto es, que las emite sin dictamen de las comisiones ordinarias, y/o, con las excepciones de someterlas a una segunda votación.
- c) Quiebra el constitucionalismo histórico de nuestro modelo de organización parlamentaria republicana, de contar con una segunda Cámara de Senadores de representación de intereses generales del Estado y de reflexión en la expedición de las leyes.

En consecuencia, por razones democráticas, de seguridad jurídica e históricas, existe un consenso en el ámbito de la doctrina constitucional para entender que el bicameralismo constituye un sistema más adecuado que el unicameral, dado que, en última instancia, la composición de las cámaras y la calidad de los representantes constituye un elemento central, para buscar consensos en el quehacer parlamentario y moderar el poder absoluto que es proclive a establecerse en un modelo unicameral¹⁰.

Por ello, el proyecto de ley de reforma constitucional que plantea reincorporar la bicameralidad tiende a fortalecer la democracia constitucional, al ajustar nuestro sistema parlamentario conforme al principio de equilibrio de poderes. Se procura mejorar el funcionamiento de las labores legislativas, de control y representación, así como, remontar la credibilidad de la opinión pública en el Congreso de la República, con la incorporación de la Cámara de Senadores y de Diputados.



Sobre el análisis comparado en América Latina

En cuanto a la composición del Poder Legislativo, podemos observar que Chile tiene un total de 158 miembros del Congreso Nacional, el cual está conformado por 120 diputados y 38 Senadores¹¹. En el caso colombiano podemos ver que hay un total de 268 ciudadanos que forman parte del Congreso de la República. Este número de parlamentarios está dividido en 102 senadores y 166 representantes (diputados)¹². El Congreso Nacional brasilero, que también es bicameral, está conformado por 513 diputados y 81 senadores¹³. La Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia está conformada por 130 diputados y 36 senadores¹⁴. El Congreso Paraguayo ha optado por tener 80 diputados (como mínimo) y 45 senadores (como mínimo)¹⁵. Por su parte, el Congreso de la Nación Argentina se encuentra conformado por 257 diputados y 72 senadores¹⁶.

¹⁰ DE CABO, Carlos. *Contra el consenso, estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado Social*. México: UNAM, 1997, p. 309.

¹¹ Sobre el particular consular en: <https://www.camara.cl/camara/diputados.aspx>.

¹² Ver artículos 171 y 176 de la Constitución Política de Colombia.

¹³ Ver artículo 45 de la Constitución política de Brasil.

¹⁴ Ver artículos 146 y 148 de la Constitución del Estado boliviano.

¹⁵ Ver artículos 221 y 223 de la Constitución de Paraguay.

¹⁶ Para mejor entendimiento de la composición del Congreso argentino se puede consultar en: http://americo.usal.es/oir/legislatura/por_pais/Argentina.pdf.

En forma de resumen, la composición de los países latinoamericanos citados¹⁷ sería la siguiente¹⁸:

PAIS ¹⁹	DIPUTADOS	SENADORES	POBLACIÓN (2016)
BRASIL	513	81	207.7 millones
ARGENTINA	257	72	43.85 millones
COLOMBIA	166	102	48.65 millones
BOLIVIA	130	36	10.89 millones
CHILE	120	38	17.91 millones
PARAGUAY	80	45	6.75 millones

En atención a lo dicho, se puede advertir que en la región ha primado el modelo bicameral siendo que el número de diputados y senadores tiene una relación directamente proporcional a la población.

Sobre el análisis constitucional de la reforma de la estructura del Poder Legislativo

Doctrinariamente, se ha entendido al Poder Constituyente como la fuente de producción de las normas constitucionales (el poder de hacer una Constitución) y, por lo tanto, de dictar las normas fundamentales que organizan los poderes del Estado; dicho de otra manera, supone el poder de instaurar un nuevo ordenamiento jurídico, es decir, de regular las relaciones jurídicas en el seno de una comunidad. En tal sentido, el Poder Constituyente es omnipotente y por ende debe ser temporal, definido y validado como un poder extraordinario.



En el caso peruano, el Congreso de la República, como lo establece el artículo 206 de la Constitución Política del Perú²⁰, tiene la competencia de reformar la Constitución. Al respecto, el Tribunal Constitucional se refirió a si dicha atribución debía ser entendida como si el Poder Legislativo fuera un Poder Constituyente originario o, por el contrario, si se trataba de un Poder Constituyente derivado (auténtico poder constituido). Así pues, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

“En primer lugar, la Constitución individualiza al órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria. En el caso del Perú, como de la mayoría de países, este órgano es, en principio, el Congreso de la República, en calidad de poder constituido.

¹⁷ No se han tomado en cuenta los países que presentan el Unicameralismo como diseño del parlamentario.

¹⁸ El cuadro es de elaboración propia.

¹⁹ NEGRI, Antonio. "El Poder Constituyente". Madrid: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. 2005. p. 28.

²⁰ Constitución Política del Perú "artículo 206.- toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República (...)"

El Congreso de la República, como se ha expuesto, es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta. Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la constitucionalización de un poder constituyente originario, sino como la condición de un poder constituyente derivado y, en esa medida, como un poder constituido, sujeto por lo tanto a un régimen especial de limitaciones (procedimentales, formales y materiales)²¹.

De lo antes visto queda claro que el Poder Legislativo no constituye un órgano irrestricto que pueda ser análogo a un Poder Constituyente. Por el contrario, es un poder constituido que debe regirse y actuar en el marco de las competencias que la Constitución le ha otorgado.

Ahora bien, corresponde entender cuáles son los límites formales y, principalmente, materiales para determinar si el hecho de proponer una reforma constitucional referida a incorporar a la Cámara de Senadores se encuentra o no dentro de los márgenes constitucionalmente permitidos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sido claro sobre los límites que tiene consigo toda reforma constitucional.



Respecto a los límites formales, el Tribunal Constitucional ha dicho que se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. En esta perspectiva, pueden vislumbrarse diversas variables que dan como válida una reforma constitucional a nivel formal: (i) que se lleve a cabo a través del órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria, (ii) que se siga, sin omisión alguna, el procedimiento que la Constitución ha establecido expresamente y (iii) que se cumpla, cuando sea necesario, con la ratificación por parte del pueblo²².

Por su parte, los límites materiales se refieren a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que constituyen los extremos más importantes del texto constitucional como: (i) la primacía de la persona, (ii) la dignidad, (iii) la vida, (iv) la igualdad, (v) el Estado de Derecho, (vi) la separación de poderes, (vii) la soberanía del pueblo, (viii) la forma republicana de gobierno, (ix) el régimen político, y, (x) la forma de Estado²³, entre otros principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución²⁴.

De lo antes dicho, se puede asegurar que la reforma de la Constitución no es un mecanismo que se encuentre exento de control, sino por el contrario, requiere un estricto cumplimiento de las exigencias tanto formales como materiales.

²¹ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamentos Jurídicos 72 y 108.

²² Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamento Jurídico 72.

²³ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 21 de enero de 2002. Expediente N°0014-2002-AI/TC. Fundamentos Jurídicos 74, 75 y 76.

²⁴ Además podemos advertir límites materiales expresos como los reconocidos en el artículo 89 de la Constitución francesa el cual determina que no podrá ser modificada la forma republicana de gobierno y el artículo 139 de la Constitución italiana en donde se expresa que no podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana.

Habiendo aclarado los límites del legislador, respecto a las reformas constitucionales, corresponde analizar si es que el hecho de proponer una Cámara de Senadores dentro de la estructura del Poder Legislativo contraviene los límites materiales a los que se hizo referencia. Es decir, se debe determinar si es que esta propuesta altera los principios supremos del ordenamiento constitucional o, si, por el contrario, se encuentra dentro de los márgenes que hace de esta una reforma constitucionalmente posible.

Como se dijo anteriormente, el Poder Constituyente adoptó una decisión respecto a la estructura del Poder Legislativo, sin embargo, toda decisión del constituyente positivizada en la Constitución no se encuentra en el marco de las disposiciones constitucionales inamovibles e inmodificables. El número de congresistas, por ejemplo, fue modificado en el año 2009²⁵. Dicha reforma constitucional cambió el número de Congresistas de ciento veinte (120) a ciento treinta (130), es decir, se aumentaron diez parlamentarios al Poder Legislativo.

Esta reforma, como resulta evidente, no constituyó un cambio estructural o de las bases más arraigadas de nuestra sociedad ya que tan solo se cambió el número de Congresistas dentro de los márgenes de razonabilidad y no puso en riesgo en ningún momento la operatividad o la naturaleza de este órgano estatal. Cosa distinta, sería, por ejemplo, que el número de congresistas sea reducido a una o a dos personas lo cual efectivamente haría que este Poder del Estado pierda su identidad y, por tanto, se desnaturalice la concepción democrática, representativa y deliberativa que tuvo el Poder Constituyente respecto a este.



Lo que se busca evidenciar es justamente que una reforma constitucional que trae consigo el cambio de número de congresistas, el tiempo en ejercicio de sus funciones, la concurrencia en la postulación, entre otros, si es que no contraviene la naturaleza propia del Poder Legislativo (impidiendo el ejercicio de las funciones y competencias establecidas expresamente en la Constitución) no tiene porqué sobrepasar los límites materiales previamente explicados. Estos cambios que inciden de manera leve en la institución no limita su función legislativa, el control político (garantizando el balance de poderes) o ninguna de sus funciones especiales tales como designar a determinadas autoridades estatales.

Esta misma premisa debe ser utilizada para la modificación de la estructura del Poder Legislativo. Es decir, el hecho que se proponga una reforma constitucional que contenga un cambio de organización interna de este Poder del Estado no hace *per se* que esta contravenga los límites materiales antes expuestos. Esto es así ya que el bicameralismo no contraviene el Estado de Derecho, no limita la separación de poderes, no restringe la soberanía popular, no pretende modificar la forma republicana de gobierno, el régimen político u otro principio supremo de la organización estatal.

En esencia, las competencias y funciones del Poder Legislativo se mantienen sin cambio alguno. Lo que sí ocurriría, en una eventual aprobación de la Cámara de Senadores, sería que dichas competencias y funciones se distribuirían en dos órganos políticos que forman

²⁵ Al respecto se puede ver la Ley N°29402, que reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú. Fecha de publicación: 07 de setiembre de 2009.

parte de un mismo poder. Por tanto, el hecho que la organización interna cambie no supone un desmedro en el rol que juega en la sociedad el Poder Legislativo.

En el caso que fuera aprobada la reforma constitucional estas funciones, como se desprende de la fórmula legal propuesta, serían trasladadas a la Cámara de Senadores. Esto quiere decir que el Poder Legislativo en ningún momento pierde su naturaleza, el cumplimiento de sus funciones ni mucho menos la pérdida de sus competencias. Estamos pues ante un cambio de estructura orgánica, pero sin afectar el sentido del Poder Legislativo que el Poder Constituyente buscó establecer en nuestro país. Este ejemplo se repite en las demás atribuciones que se le pretende otorgar a la Cámara de Senadores.

En atención a lo dicho, se debe ser enfáticos en que hay determinados límites materiales y formales que deben ser respetados en el marco de una reforma constitucional. Sin embargo, dichos límites no deben ser interpretados a tal nivel que se entienda la absoluta rigidez de la Constitución. Por tal motivo, Konrad Hesse ha afirmado que "la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende vida histórica y, en tanto que tal, sometida a ciertos cambio históricos"²⁶.



Por tales consideraciones, se puede concluir que la modificación de la estructura interna de un Poder del Estado no supone por sí misma una extralimitación a los parámetros formales materiales que establece nuestra Constitución para toda reforma constitucional. En tal sentido, incorporar dentro del Poder Legislativo a un organismo político más, como en este caso la Cámara de Senadores, no significa un desmedro de la institución democrática en cuanto a sus funciones, competencias y operatividad. Esta reforma constitucional supone mantener incólume la separación de poderes, la forma de gobierno del Estado y los contrapesos necesarios en toda vida republicana. En esencia, lo que se hace es reasignar las atribuciones constitucionales en dos órganos políticos dentro de un mismo Poder del Estado lo que no representa, de forma alguna, una desnaturalización del mismo.

Acorde a las exigencias y circunstancias actuales se requiere contar en el Perú con los beneficios que traerían consigo la institucionalización del Senado de la República. En nuestro país, el cuestionamiento ciudadano al Congreso de la República ha tenido como principal causa la poca reflexión y apresuramiento de la legislación en materias que requerirían mayor profundización. A esto se suma las cuestiones relacionadas a las conductas personales de los congresistas, motivando la desazón en la ciudadana y el rechazo de sus representantes en el Congreso de la República. Frente a este escenario, la Cámara de Senadores contribuirá a tener un Congreso más reflexivo, con mayor representatividad territorial y con una mejor calidad legislativa.

Sobre los principales contenidos de la reforma

El establecer nuevamente la Cámara de Senadores en la Constitución de 1993 supone también la recreación de la Cámara de Diputados, lo cual requiere de una tarea de ingeniería institucional; debido a que debe articularse política y racionalmente el nuevo diseño de la organización bicameral del Congreso. En este entendido, el Proyecto de Ley de reforma constitucional puede ser analizado en relación a dos criterios:

²⁶ HESSE, Konrad. Escritos de Derecho Constitucional. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1983. p.18.

a) Las competencias del Congreso bicameral

Función legislativa

Si bien las Cámaras de Diputados y Senadores cumplen la función legislativa, el Proyecto ha establecido una división de competencias en razón a la materia legislativa. Así, el Senado gozaría de una reserva legislativa exclusiva para la ley de presupuesto, y, las leyes orgánicas, así como, para aprobar los tratados con materia legislativa, y, revisar mediante la dación de cuenta los decretos supremos del Poder Ejecutivo cuando declare los estados de emergencia, y los decretos de urgencia.

Mientras que la Cámara de Diputados tendría la competencia exclusiva para aprobar las leyes autoritativas de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, para que dicte los decretos legislativos, así como, para dar las leyes de demarcación territorial que presente el Poder Ejecutivo, pero, también, aprobar toda ley de reforma constitucional.

De forma residual, las demás materias legislativas son competencias compartidas entre la Cámara de Diputados y la de Senadores; de modo que, por regla general todas las iniciativas de leyes se originarían en Diputados, y pasarían al Senado para su revisión. Y en caso el Poder Ejecutivo no promulgase la ley, el Presidente del Senado sería el encargado de hacerlo.



Función de control.

Las competencias en materia del control parlamentario se distribuyen entre las dos Cámaras. Así, cuando el Poder Ejecutivo forme gobierno deberá pedir el voto de confianza de su Gabinete ante la Cámara de Diputados, y, en consecuencia, ésta puede interpelar y censurar a los ministros, sin perjuicio que puedan ser invitados por ambas Cámaras. Asimismo, cuando se produzca los supuestos de vacancia presidencial por incapacidad moral, esta deberá ser sancionada por la Cámara de Diputados y luego por la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados tendría competencia para crear comisiones investigadoras; así como, para formular acusación constitucional ante el Senado contra las altas autoridades, previstas en la Constitución, por infracción constitucional o delitos en el ejercicio de sus funciones. De modo que, le correspondería al Senado sancionar a los altos funcionarios, con la suspensión, inhabilitación o destitución.

Un mecanismo del balance de poderes constituye la disposición prevista en el Proyecto de Ley para que el Presidente de la República pueda disolver solo la Cámara de Diputados en el supuesto de haber sido censurados dos gabinetes sucesivamente.

Función de representación.

Dada la estructura del Estado integrada por organismos autónomos encargados de funciones constitucionales especializadas, los congresistas en tanto representantes del pueblo tienen competencias, a través de sus Cámaras, para designar a altas autoridades del Estado.

Así, la Cámara de Senadores sería competente para ratificar a tres miembros del Banco Central de Reserva y a su Presidente, al Contralor General de la República, al

Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y, nombrar al Defensor del Pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional, así como, ratificar los ascensos de los embajadores, generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

b) La organización del Congreso bicameral

La composición del Congreso de la República

Está conformado por dos Cámaras de Diputados y Senadores. La primera integrada por cien representantes y la segunda por treinta representantes. Una de las críticas al bicameralismo siempre ha sido el mayor costo para el erario nacional el restablecer el funcionamiento de una segunda cámara; sin embargo, con la propuesta de mantener el mismo número de 130 congresistas, pero en dos Cámaras, 100 en Diputados y 30 en el Senado, queda sin argumentos la crítica economicista al Senado.

Requisitos

Un tema especial del Proyecto de Ley reside en los requisitos para ser elegido senador: ser peruano de nacimiento, haber cumplido 35 años, gozar de derecho de sufragio y contar con diez años de experiencia laboral. Alternativamente a este último requisito se establece el haber sido elegido diputado.



Es indispensable que el Senado esté conformado por ciudadanos que cuenten con un perfil reflexivo, siendo la edad un criterio objetivo para la consecución de este fin. La experiencia comparada muestra que, principalmente, la edad es el criterio diferenciador respecto de los requisitos que se exigen a diputados y senadores para postular a ser congresistas. Asimismo, la exigencia mínima de treinta y cinco años es coherente con el diseño constitucional peruano en tanto la Constitución Política del Perú exige, a través de su artículo 110, que el Presidente de la República cuente con este mínimo de edad para ser elegido.

Por otro lado, la experiencia es otro criterio objetivo que permite asegurar representantes más calificados de acuerdo a las competencias especiales que se le ha encargado a la Cámara de Senadores. En el diseño planteado, con ánimos de democratizar la representación en la Cámara de Senadores, se ha establecido que la experiencia exigida sea aquella referida a la propiamente laboral. Esto garantiza que los senadores sean personas con *expertise* y esto se vea reflejado en un idóneo ejercicio en el marco de sus funciones. De manera alternativa, se puede cumplir con este requisito a través de la experiencia en el mismo Congreso de la República, toda vez que la labor propiamente legislativa puede coadyuvar a la especialidad que se procura para un representante en la Cámara de Senadores.

Igualdad entre hombres y mujeres en las listas de candidatos al Congreso de la República

Por su parte, el establecimiento de la paridad y alternancia en las listas de candidatos para el Congreso de la República asegura el igual acceso a los cargos de elección popular tanto para hombres como mujeres, concretizando de esa manera el principio y derecho a la igualdad reconocido en el artículo 2.2. de la Constitución Política del Perú. Además, esta paridad responde a un porcentaje demográfico en atención al número de mujeres y

hombres que habitan en nuestro país. La naturaleza del Congreso de la República es propiamente representativa y con la fórmula propuesta se garantiza que haya un equilibrio en las listas de candidatos al Congreso a diferencia de lo que ocurre actualmente en donde éstas están compuestas predominantemente por candidatos masculinos.

Elección de los congresistas

El Congreso está conformado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. La primera se elige a través de un sistema de "microdistritos electorales" y, por su parte, los representantes de la Cámara de Senadores son elegidos a través del sistema de "macrodistritos electorales".

El diseño de los distritos electorales propuesto es necesario para asegurar una mayor representatividad en las cámaras del Poder Legislativo. Así, al proponer que la Cámara de Diputados tenga un sistema de microdistritos -con una representación binominal, es decir, de dos diputados por microdistrito- lo que se busca es que la ciudadanía tenga una representación más directa que en el actual sistema que opta más por la representación en razón de los departamentos, así pues, ahora existirán mayor cantidad de distritos electorales originados en la agrupación de provincias, lo que conducirá a tener un Congreso más cercano a la ciudadanía, asegurando que las propuestas de los diputados responda más a las distintas realidades de las provincias del Perú.

Por otro lado, en el caso de la Cámara de Senadores, al ser este un órgano de mayor deliberación y con 30 escaños, se ha optado por el sistema de macrodistritos (agrupación de departamentos con criterios técnicos que serán definidos por ley), que no pierde el grado de representación como sería de optarse por un distrito único. De esa manera, los macrodistritos buscan expresar circuitos sociales mayores (macrodepartamentales) para seguir asegurando la representatividad.



Finalmente, en la Cámara de Senadores, se plantea la lista cerrada y bloqueada, en la medida en que se coincide con quienes buscan promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas. De otro lado, en la Cámara de Diputados, la propuesta de 50 microdistritos electorales busca acercar la representación y empoderar a la ciudadanía, al permitir a los peruanos y peruanas señalar su preferencia específica por determinado candidato o candidata. Al tratarse de un sistema binominal (dos candidatos por microdistrito), la preferencia podría terminar beneficiando a las mujeres, que ahora ingresan en paridad a la política. En la experiencia comparada, la Cámara de Diputados y la de Senadores se rigen por reglas distintas, por lo que tienen requisitos distintos (edad, experiencia), circunscripciones diferentes (para su composición) e inclusive duraciones distintas. La distinción de preferencia en una cámara y lista cerrada en la otra no supone un problema.

Sobre su relación con el Acuerdo Nacional

La presente norma se enmarca en lo dispuesto en el Acuerdo Nacional en cuanto a su Política de Estado N° 1 que dispone:

“Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el

pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.”

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que las materias reguladas en la presente ley de reforma constitucional no implican la implementación de medidas o acciones que signifiquen, entre otras, el aumento del número de congresistas y, por lo tanto, del presupuesto asignado al Congreso de la República. Por el contrario, como puede apreciarse en su contenido, las reformas planteadas se circunscriben a la regulación del sistema bicameral en el Congreso de la República y a la delimitación de las funciones que les competen a las Cámaras de Diputados y de Senadores.



Por otro lado, el proyecto de reforma constitucional genera una serie de beneficios. En efecto, permite que las funciones inherentes al Poder Legislativo sean cumplidas de manera adecuada debido a que a través de la bicameralidad se genera un espacio de reflexión en la Cámara de Senadores, que facilita la mejora respecto a la calidad de las leyes, al actuar esta última como espacio de revisión de lo adoptado por la Cámara de Diputados. De igual manera, la propuesta permite el adecuado ejercicio de la función política del Parlamento al delimitar la actuación que tiene cada una de las Cámaras sobre este eje, lo cual permite una mejor forma de trabajo por medio de la distribución de funciones compartidas y exclusivas, estas últimas trazadas sobre la base de la naturaleza de cada Cámara.

Es menester destacar que los beneficios de una reforma constitucional que establece el sistema bicameral han sido ya identificados en iniciativas de similar naturaleza, como, por ejemplo, en el dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del 2002, expedido en virtud de la Ley N° 26700.

Finalmente el presente proyecto de reforma constitucional permite que el Congreso optimice su funcionamiento, lo cual tendrá como consecuencia un beneficio para la sociedad y el fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho, puesto que la reforma en cuestión se basa en los principios de democracia representativa y fomenta la eficiencia, eficacia y calidad de la función parlamentaria.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 168 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que regula el Financiamiento de Organizaciones Políticas.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY

LEY DE REFORMA

CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS



EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto reformar la Constitución Política del Perú, a fin de garantizar la transparencia e integridad de los aportes que reciben las organizaciones políticas, en periodo ordinario y durante las campañas electorales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 35 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 35 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

«**Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

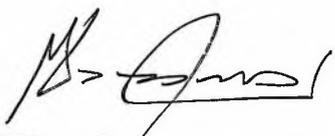
La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. **Las organizaciones políticas están obligadas a rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos en periodo ordinario y durante la campaña electoral. Los aportes deben recibirse a través del sistema financiero, conforme a ley. Los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. Además de recibir aportes privados con los topes y modalidades establecidos por ley, solo pueden recibir fondos públicos producto del financiamiento público directo e indirecto.**

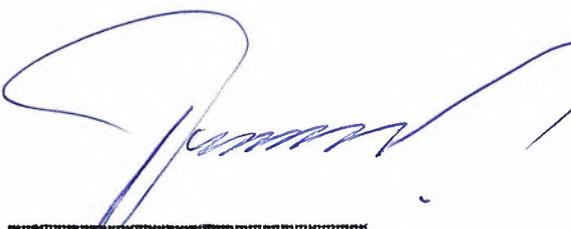
Las organizaciones políticas están prohibidas de recibir, de manera directa o indirecta, aportes anónimos, de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado, según la ley».

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los




MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE REGULA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El problema que se enfrenta y la respuesta normativa que se ha brindado

Las organizaciones políticas (partidos y movimientos regionales) son asociaciones que requieren, como toda agrupación organizada, dinero para financiar sus actividades. El financiamiento (público o privado) es, entonces, necesario para garantizar su permanencia.

Ahora bien, no se trata de cualquier tipo de asociación, sino que, si bien se reconoce su naturaleza privada, apuntan, en último término, a una finalidad pública: presentar candidaturas para que sus representantes asuman cargos de elección popular, en los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, el manejo de sus finanzas resulta información de interés público para la ciudadanía y tiene especial relevancia para el adecuado funcionamiento del Estado.

No obstante ello, lamentablemente, se ha podido detectar una relación entre el financiamiento político y la corrupción. Se coincide, entonces, con planteamientos que reconocen la importancia de contar con fondos, pero se hace necesario incorporar pautas de transparencia, para evitar corrupción. En ese sentido, se afirma que:

*“(N)o se trata de negar la importancia que para la vigencia de un sistema democrático tiene el hecho de poder contar con un régimen de financiamiento (público y privado) que le permita a los partidos políticos disponer de los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria. Tampoco se trata de negar el papel necesario y positivo que el dinero debe jugar en la política. Por el contrario, (...) propone avanzar en dirección a **lograr una reducción de la influencia del dinero en la política**, al mismo tiempo que la necesidad de encontrar **métodos más democráticos y transparentes que impidan o dificulten, al máximo posible, que el financiamiento político no degenera patológicamente, como ocurre actualmente en muchos países, en tráfico de influencias y corrupción**”¹ (énfasis agregado).*

En el Perú, algunos de los más emblemáticos casos de corrupción recientemente detectados en el país han tenido su origen en aportes de campaña poco transparentes, por su carácter anónimo, informal (no declarado ante las autoridades competentes) o ilícito. Se trata, además de aportes que, al menos presuntamente, han influenciado en muchos casos los procesos de toma de decisiones públicas o el diseño y ejecución de políticas públicas (licitaciones, contrataciones públicas, iniciativas legislativas, normas, entre otros).

Uno de los ejes del gobierno es luchar de manera decidida y frontal contra la corrupción. Esta decisión, que responde a una política de Estado, ha derivado en la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (aprobado por Decreto Supremo N° 092-2017-PCM), en cuyo marco se encuentra el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (aprobado por Decreto Supremo N° 044-2018-PCM) y el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad y lucha contra la corrupción. También, por su relevancia, ha sido incluido en los lineamientos de la Política de Gobierno al 2021, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.

¹ ZOVATTO, Daniel. “América Latina”. En: CARRILLO, Manuel y otros (coordinadores). *Dinero y contienda político-electoral. Retos de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 39.



Ahora bien, la corrupción no es el único reto que debe enfrentar la regulación sobre financiamiento político², sino que, desde el análisis de la experiencia en América Latina, se identifican como posibles aspectos riesgosos (“modalidades de riesgo”) la utilización de financiamiento espurio o ilegal, la compra de influencias y los conflictos de interés, las inequidades electorales graves (por las inequidades económicas, pero también el uso indebido de recursos del Estado), la desarticulación de los partidos y el sistema de partidos, y la pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político (por una legislación deficiente o incompleta sobre la materia)³. Desde otras valoraciones, se incluye en este listado la falta de transparencia e información fiable, las regulaciones mal conceptualizadas, la infiltración del financiamiento ilícito, así como la ausencia de organismos suficientemente sólidos para la supervisión y el cumplimiento de la ley⁴.

Por ello, se requiere que el Estado asuma, desde la norma de mayor jerarquía como es la Constitución Política, los parámetros centrales de la regulación del financiamiento de las organizaciones políticas, que incorpore la plena transparencia en el manejo y declaración de estos fondos, con el objetivo de evitar que razones ajenas al interés público primen en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, se considera central implementar una reforma constitucional que pueda establecer estas pautas básicas, que no puedan ser fácilmente modificadas, en aras de garantizar permanentemente la finalidad de transparencia del financiamiento político y evitar el ingreso de informalidad, ilicitud o incluso agrupaciones criminales en la política.

El financiamiento de organizaciones políticas se ha centrado principalmente en la recepción de fondos privados. Si bien la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y sus modificatorias regula el financiamiento público⁵ y el privado⁶, fue necesaria la reforma de este dispositivo legal en el año 2016⁷, para que, desde el año 2017, se inicie con la entrega de dinero por parte del Estado a las organizaciones políticas (financiamiento público directo)⁸, antes limitada por “condiciones presupuestarias”⁹, razón por la cual dichos montos nunca fueron entregados.

² Sin embargo, es el principal problema que se encuentra en la mayor parte de los diagnósticos sobre el financiamiento de las fuerzas políticas. En ese sentido, se incorpora también en el análisis de NAVAS, Xiomara. “La financiación electoral: Subvenciones y gastos”. México, IIDH, TEPJF, IFE, FCE, 1998, pp. 478-486 (e incluye también el alza creciente de los costos de las campañas electorales).

³ Cfr. ZOVATTO, Daniel. “Reflexión comparada sobre el financiamiento político público”. En: *Financiamiento de la política en el Perú*. Lima, Oficina Nacional de Procesos Electorales, IDEA Internacional y Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 23-25.

⁴ FALGUERA, Elin y otros (editores). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. México, IDEA, TEPJF, 2015, pp. 144-146.

⁵ Artículo 29 de la Ley de Organizaciones Políticas.

⁶ Artículo 30 y siguientes de la Ley de Organizaciones Políticas.

⁷ Ley N° 30414, publicada el 17 de enero de 2016, que modificó la tercera disposición transitoria con el siguiente texto: “Tercera.- La distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se inicia a partir del

ejercicio presupuestal del año 2017, para cuyo efecto el Ministerio de Economía y Finanzas adoptará la previsión y acciones necesarias para su cumplimiento. Con dicho fin la ONPE elabora la propuesta de distribución a los partidos políticos y alianzas de partidos políticos beneficiarios, en base a los resultados de las elecciones generales de 2016, y la remite al Ministerio con la antelación debida”.

⁸ La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso el inicio de la entrega de los montos y las exigencias para ello mediante Resolución Jefatural N° 000165-2017-JN/ONPE, de 7 de junio de 2017.

⁹ Versión hoy derogada de la tercera disposición transitoria de la Ley de Organizaciones Políticas, que señalaba lo siguiente: “Tercera.- La distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29 se aplica a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las últimas elecciones



Previamente a ello, el financiamiento proveniente del Estado se efectuaba de manera indirecta, principalmente a través de la denominada “franja electoral” (espacio gratuito en radio y televisión para propaganda electoral entregado por el Estado a las organizaciones políticas, parcialmente de manera igualitaria y parcialmente, en proporción a la cantidad de votación obtenida)¹⁰.

En el caso del financiamiento privado, se regulan no solo las fuentes permitidas y los topes de estos aportes¹¹, sino sobre todo las fuentes prohibidas¹², además de las pautas básicas para la publicidad y la verificación y control de lo declarado¹³.

Frente a los eventuales incumplimientos, se establecen infracciones¹⁴ y se plantean consecuencias jurídicas, que inciden, sobre todo en las sanciones pecuniarias (multas)¹⁵. Las únicas sanciones políticas son que la organización política no puede efectuar modificaciones ante el Registro de Organizaciones Políticas mientras no cumpla con las sanciones impuestas por las infracciones de financiamiento político¹⁶. Sin embargo, no se incluyen previsiones respecto del mantenimiento de inscripción de estas agrupaciones (suspensión o cancelación de la inscripción) o plantear que las infracciones de mayor gravedad puedan ser delitos (como parte del tipo penal de financiamiento ilegal de organizaciones políticas).

2. Las propuestas y sus principales alcances

En vista de los objetivos establecidos, se plantea la propuesta de reforma constitucional. En primer término, existen dos prohibiciones que el Congreso ha incluido en recientes modificaciones de la Ley de Organizaciones Políticas, pero que, desde el Poder Ejecutivo, se considera deberían incorporarse a nivel constitucional.

La primera es determinar la prohibición de recibir algunos aportes, como los que provienen de fuente anónima. No podría haber una mayor contraposición a la finalidad de transparencia que el hecho de que sea posible que una persona –natural o jurídica– pueda entregar dinero a una organización política sin declararlo formalmente ante las autoridades competentes. Se trata, además, de una tendencia mayoritaria en el Derecho Comparado. No debe perderse de vista que se ha calculado que en casi el 54% de los países, se prohíben las donaciones anónimas a los partidos políticos, cifra que bordea el 47% en el caso de las Américas¹⁷.

generales para elegir al Congreso de la República y de manera progresiva, **con arreglo a las previsiones presupuestarias para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional**” (énfasis agregado).

¹⁰ Artículos 37 y 38 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹¹ Artículo 30 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹² Artículo 31 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹³ Artículos 34 y 35 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁴ Artículo 36 de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁵ Artículos 36-A de la Ley de Organizaciones Políticas, para las organizaciones políticas, y 36-B, para los candidatos.

¹⁶ Artículo 36-C de la Ley de Organizaciones Políticas.

¹⁷ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 97 de los 180 países que analizan prohíben aportes anónimos a las organizaciones políticas, lo que corresponde al 53.9%. 21 países adicionales no lo prohíben, pero establecen un límite a dichos aportes (11.7%), mientras que 54, no incluyen prohibición alguna en este tema (30%). Al analizar solo el caso de las Américas, en las que, de 34 países, 16 establecen la prohibición (47.1%), 5 no lo prohíben pero le incluyen un tope máximo (14.7%), y 11 no generan ninguna prohibición sobre esta materia (32.4%). Información disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/538>.



De igual modo, con el objetivo de evitar el ingreso de dinero ilícito en la política, cuyo ejemplo paradigmático en la región fue el de la denominada “parapolítica” en Colombia, pero que también presenta elementos representativos en el caso peruano (con la vinculación de narcotráfico, lavado de activos, minería ilegal e informal, contrabando, entre otros delitos, en la política)¹⁸, se prohíbe la recepción de aportes de origen ilícito. También, de manera directa e indirecta, de personas naturales condenadas por delitos calificados como especialmente graves en nuestro ordenamiento jurídico (por el gran daño a bienes jurídicos determinados), como son los delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos y terrorismo.

Se incorpora también a este listado, antes solo en la Ley de Organizaciones Políticas, la prohibición de aportes de condenados por el delito de crimen organizado, por similitud de gravedad con los demás tipos penales antes enumerados, pero además porque muchos de estos delitos se cometen en el ámbito del crimen organizado. También esta incorporación permite seguir la línea establecida en la política criminal del Estado peruano, en específico lo regulado en la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado.

La segunda previsión legal que se considera debe incorporarse en el ámbito constitucional es establecer como pauta que los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida, en aras de brindar mayores herramientas al organismo encargado de la fiscalización, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para verificar el origen y el uso de los aportes recibidos por las organizaciones políticas.



Otras propuestas implican establecer la obligatoriedad de realizar los aportes a través del sistema financiero, lo que permite la mayor facilidad de identificación de quienes los efectúan, tema central para garantizar la transparencia y facilitar la posterior fiscalización, y publicidad frente a la ciudadanía (por el interés público que subyace).

También se prevé que la única manera de recibir fondos públicos es a través del financiamiento público directo¹⁹ e indirecto, que entrega al Estado a las organizaciones políticas, para, con ello, evitar cualquier posible inequidad en la campaña, por el uso indebido de recursos públicos que generen un eventual favorecimiento entre las agrupaciones o una afectación al principio de neutralidad que debe regir el accionar de autoridades, funcionarios y empleados públicos.

Un tema central es que se establece, desde la Constitución Política, una obligación permanente de rendición de cuentas, tanto en el periodo de ordinario funcionamiento de las organizaciones políticas, como durante la campaña electoral. Esta es común a la gran mayoría de los países que incluyen regulación sobre esta materia. Se constata que el 75% de países establece una obligación de reporte regular para las organizaciones políticas respecto de sus ingresos y gastos²⁰, lo que incluye en el caso de casi el 60%,

¹⁸ Cfr. BRISCOE, Iván, Catalina PERDOMO y Catalina URIBE BURCHER (editores). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Estocolmo, Idea Internacional, 2014, especialmente pp. 117-171 con el caso peruano.

¹⁹ 51.1% de los países en la Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional incluye la prohibición de recibir fondos públicos distintos al financiamiento público, aunque también en este tema falta que los países declaren información (26.1% no brindan respuesta). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/540>.

²⁰ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 135 de los 180 países que analizan tienen que reportar regularmente sus finanzas. En las Américas, ello corresponde al 64.7% (22 de 34 países). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/564>.

información relativa a la campaña electoral²¹. Actualmente, la Ley de Organizaciones Políticas, producto de una modificación del año 2017, no establece expresamente la obligatoriedad de esta rendición de cuentas durante la campaña, sino solo posteriormente a la realización de un proceso electoral, por lo que resulta especialmente relevante que ello se garantice desde la norma del más alto nivel del ordenamiento jurídico peruano, la Constitución Política.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de la implementación del sistema especializado se financia con cargo al presupuesto institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones y demás entidades con competencia en las materias reguladas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Adicionalmente, como muchas de estas disposiciones provienen de la Ley de Organizaciones Políticas vigente cuentan con las previsiones presupuestarias requeridas para su aplicación y cumplimiento.



IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma busca establecer parámetros constitucionales que generen lineamientos claros a la regulación que realice la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y sus modificatorias, sobre el financiamiento de organizaciones políticas.

²¹ La Base de Datos de Financiamiento Político de IDEA Internacional establece que 105 de los 180 países (58.3%) que analizan reportan sus finanzas en relación con la campaña electoral, lo que se incrementa a más del 60% en el caso de las Américas (61.8%, esto es 21 de 34 países). Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/question-view/565>.

Proyecto de Ley N° 3187/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 8 de agosto de 2018

OFICIO N° 169 -2018 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. –

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Congresistas de la República.

De otro lado, solicitamos por su intermedio al Congreso que debata y apruebe la presente propuesta, con carácter de **URGENTE** para que sea inmediatamente consultada a la ciudadanía, por la vía del referéndum.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política de la República a fin de constituir un modelo bicameral en el Congreso de la República, conformado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

Artículo 2°.- Modificación de los artículos de la Constitución Política del Perú

Artículo Único: Modifícase el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, quedando redactado de la siguiente manera:

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

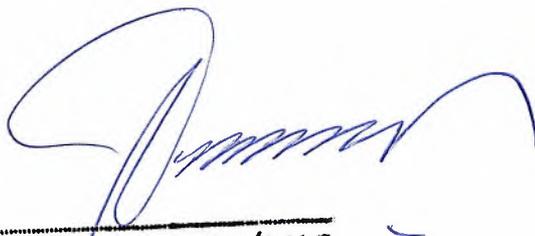
*El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes 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. **Los congresistas no pueden ser reelegidos de manera inmediata para un nuevo periodo."***

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los




MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

A la fecha, la Constitución Política del Perú no contiene una disposición expresa sobre la reelección de congresistas. En ese contexto, se interpreta que al no existir una prohibición normativa expresa, los congresistas pueden postular y eventualmente ser reelegidos por períodos sucesivos sin límite.

Al respecto, el Informe Temático N° 34/2015-2016 del Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República²² señala que "(l)a reelección es autorizada constitucionalmente, ya sea por omisión cuando el texto constitucional no establece nada al respecto de lo cual se infiere que al no estar prohibida la reelección es permitida sin restricciones; o por disposición expresa cuando en el contenido de la constitución se autoriza la reelección y se precisan las condiciones y/o características que la facultan (Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH, s.f.)".

Contribuye a esta interpretación lo señalado en el artículo 91 de la Constitución que tiene el siguiente texto:

"Artículo 91.- 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."

En efecto, al analizar este artículo, se indica que en la medida que la citada norma no incorpora "el impedimento para los parlamentarios, se sobreentiende que está permitida su reelección"²³.

²² Elaborado por Himilce Estrada Mora, Especialista parlamentario, con fecha 5 de mayo de 2016. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/\\$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf) (Visitado por última vez el 06 de agosto de 2018)

²³ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Lima, Instituto Constitución y Sociedad, 1999, p. 441.



2. IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Como parte del diagnóstico realizado, se ha podido verificar que, a la fecha, del grupo de autoridades de "elección popular directa y universal"²⁴ (Presidente de la República, Congresistas de la República, Gobernadores Regionales y Alcaldes), solo los Congresistas de la República pueden ser reelegidos inmediata e indefinidamente.

En lo que concierne al **Presidente de la República**, en el artículo 112 de la Constitución Política, se señala lo siguiente:

"Artículo 112.- El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones" (subrayado adicionado).

Asimismo, en lo relativo a los **Gobernadores Regionales**, el artículo 191 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

"Artículo 191.- (...) El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. (...)" (subrayado adicionado).

En la misma línea, en lo que corresponde a los **Alcaldes**, la Constitución Política, en el artículo 194, establece lo siguiente:

"Artículo 194.- (...) Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. (...)" (subrayado adicionado).

Con ello, en la actualidad, de acuerdo a la Constitución y a las leyes vigentes, el ordenamiento jurídico peruano ha migrado hacia la prohibición de la reelección de las altas autoridades elegidas como consecuencia del voto popular. Esta tendencia se inició con la modificación de la Constitución de 1993 con la cual se prohibió la reelección inmediata a la Presidencia de la República.

En el año 2015, los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú fueron modificados, en coherencia con el mandato constitucional establecido en el artículo 112 del mismo cuerpo normativo. La Ley N° 30305, referida a la no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes, tuvo como principal fundamento evitar la perpetuidad de un grupo de individuos en el poder. Esta medida se basó también en la lucha contra la corrupción y en reforzar los partidos políticos.

²⁴ En términos del literal a) del numeral 1 del artículo 4 de la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175.

En el contexto de la limitación a la reelección inmediata del Presidente de la República y también en la prohibición establecida para el caso de los gobernadores regionales y alcaldes subyace un fundamento en común: el fortalecimiento de la democracia y la transparencia en los cargos de elección popular.

El Presidente de la República, los gobernadores regionales y los alcaldes, al igual que los Congresistas de la República, son autoridades elegidas por sufragio directo; sin embargo, tan solo en el caso de estos últimos, persiste la posibilidad que puedan ser reelegidos.

El ordenamiento jurídico peruano ha buscado optimizar bienes jurídicos tales como la democracia, la participación política, la transparencia de la Administración pública y la igualdad frente a aquella pretensión legítima que tiene todo ciudadano de poder tentar a un periodo sucesivo del cargo por el que fue elegido. Esta razonable ponderación debe ser aplicada integralmente a todas las autoridades elegidas mediante sufragio directo, en atención a los bienes jurídicos mencionados.

Desconocer lo previamente dicho supondría aceptar que hay escenarios donde la Constitución limita el derecho al sufragio pasivo de algunas autoridades (Presidente de la República, gobernadores regionales y alcaldes), mientras que respecto de otras no hay impedimento normativo alguno. Esto en desmedro del derecho a la igualdad que tiene toda persona y de los bienes jurídicos que se procuran proteger con esta medida.



Se evidencia de lo antes dicho, un tratamiento legislativo diferente sin una justificación propiamente objetiva. Todas las autoridades previamente mencionadas son elegidas por el pueblo de manera directa y responden a las mismas exigencias de transparencia y de desprendimiento de los cargos públicos para efectos de institucionalizar cada vez más la democracia en nuestro país.

De otro lado, cabe resaltar que la participación política de la ciudadanía no se circunscribe a la posibilidad de acceder a un cargo de representación popular, toda vez que se encuentra en los partidos políticos una forma organizada de velar por el correcto funcionamiento de las instituciones públicas del país o de los órganos deliberativos como es el Congreso de la República. Esto quiere decir, que el *expertise* de los congresistas no solo puede beneficiar al país desde el mismo cargo de elección popular, sino por el contrario, puede poner en práctica todos los conocimientos adquiridos a través de sus respectivos partidos políticos y la representación que el electorado les brinde a través de los escaños.

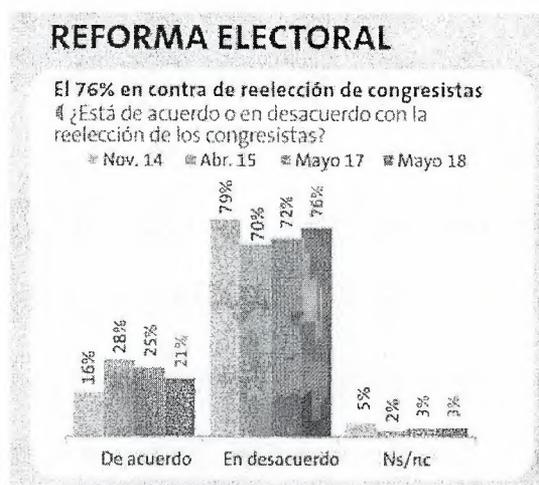
Por consiguiente, la omisión constitucional sobre la reelección de los congresistas resulta contradictoria y rompe el esquema previsto para las demás autoridades de "elección popular directa y universal".

En ese sentido, a nivel constitucional y sobre autoridades democráticamente elegidas de alcance nacional, existe una restricción a la reelección inmediata.

Al respecto, sobre la función congresal, sobre la base del derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política del Perú, es necesario que la no reelección se aplique también para los Congresistas de la República.

Este aspecto de trato diferenciado es percibido por la población, la misma que en las encuestas mayoritariamente está en contra de la reelección de congresistas.

Así, en una encuesta de mayo de 2018, el 76% de peruanos manifestaba su desacuerdo con la reelección de congresistas²⁵. Similares porcentajes se vienen manteniendo en los últimos años, conforme se expresa en el gráfico que se consigna a continuación:



Adicionalmente, los proyectos de ley presentados por algunos congresistas que proponían la no reelección de congresistas, no prosperaron, pese a que ya existía opiniones de diversos sectores a favor de dichos proyectos.

Así, en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1507/2016-CR se cita el Informe 141-20127-JUS/GA, elaborado por el Gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que señala lo siguiente: “La reelección consecutiva trae diversas desventajas generales, tales como: a) el enquistamiento nocivo de las élites en el poder, y b) se impide la renovación de élites de las organizaciones políticas”. (...) “La posibilidad de reelección indefinida genera la distracción en el ejercicio de la labor de congresista, ya que dirige tiempo y recursos para aquel fin en lugar de

²⁵ Ficha técnica: Encuestadora: Datum Internacional S. A.
Financiamiento de estudio: Empresa Editora El Comercio (Perú 21 y Gestión).
Población objetivo: Hombres y mujeres de 18 a 70 años de todos los niveles socioeconómicos (zonas urbana y rural).
Ámbito: Nivel nacional.
Tamaño de la muestra: 1,200 encuestas efectivas.
Margen de error: +/- 2.8%.
Nivel de confianza: 95%.
Fecha de realización: Del 5 al 9 de mayo de 2018.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASesoría JURÍDICA
M. Larrea

cumplir apropiadamente con la función de representación, de fiscalización o legislativa”.

Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones también expresó su conformidad con el proyecto de ley que limita la reelección, en el Informe 078-2017-GAP/JNE. En igual sentido se pronunció el Colegio de Abogados de Lima mediante el Oficio 536-2017-DCC/CAL.

Conforme al Informe Temático 34/2015-2016²⁶ del 5 de mayo de 2016, denominado “Reelección de autoridades elegidas por votación popular en países de América Latina, Estados Unidos y Francia”, respecto de la reelección de congresistas, se indica lo siguiente:

Reelección de congresistas por periodo parlamentario (1990-2016)

Periodo parlamentario	Número total de congresistas elegidos / Número de escaños	Número de congresistas reelegidos	Porcentaje de congresistas reelegidos
1990-1992	240	19	7.91
1992-1995	80	24	30.00
1995-2000	120	41	34.16
2000-2001	120	60	50.00
2001-2006	120	51	42.50
2006-2011	120	46	38.33
2011-2016	130	36	27.69
2016-2021	130	35	26.91

Fuente: Oficina de gestión de la información y estadística del Congreso de la República (Periodos desde 1990 hasta 2016). Asociación Civil Transparencia (último periodo 2016-2021).

Elaboración: Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República.

Los porcentajes de congresistas reelegidos a lo largo de estos últimos períodos, si bien ha ido decreciendo, no es poco significativa, considerando por ejemplo para el presente período que se reeligieron 35 de 130 congresistas que integran el Congreso de la República.

En este escenario, se propone la prohibición de reelección inmediata de congresistas a fin de priorizar la renovación de los representantes de los departamentos del país, y la renovación política que considere demandar la ciudadanía. En aras de promover que el Senado esté conformado por representantes de mayor experiencia política, la norma permite que diputados puedan postular al Senado y ocupar dicho cargo parlamentario por un periodo adicional. La posibilidad de Senadores postulando a la Cámara de Diputados, sin embargo, no está permitida porque se presume que el Senado es la consagración de la carrera política parlamentaria. En ese sentido, luego de un receso, un ex senador solo puede volver a postular al Congreso al mismo cargo.

En lo que respecta a la legislación comparada, en un estudio del parlamento mexicano entre los años 1985 y 2015, se corroboró que, al resquebrajarse la figura de la reelección, los diputados se convirtieron en iniciadores cada vez más proactivos. A decir de este autor “la competitividad agrega un componente de

²⁶ Elaborado por Himilce Estrada Mora, Especialista parlamentario, con fecha 5 de mayo de 2016. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/\\$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/733ADA7851D94FC50525803D0079DCBC/$FILE/22_INFTEM34_2015_2016_reelecci%C3%B3n_autoridades_elegidas_votaci%C3%B3n.pdf) (Visitado por última vez el 06 de agosto de 2018)



incertidumbre a los futuros políticos de los congresistas activando sus intenciones por cultivar un voto personal entre sus electores y dentro de sus partidos a través del trabajo legislativo”. Asimismo, detalla “al surgir una mayor cantidad de actores relevantes en el sistema, los diputados se vieron motivados a diversificar sus portafolios y atender con sus iniciativas las demandas de una creciente cantidad de intereses en posibilidad de definir sus destinos en la política”²⁷.

Sin duda los apuntes se condicen con un escenario favorable de labor política al prescindir de la reelección, a su parecer: “A diferencia de la actitud introvertida y partidocéntrica que garantizó la continuidad política de los legisladores durante el periodo hegemónico, a partir de la aceleración democrática, los diputados (particularmente de oposición) comenzaron a formular iniciativas para posicionarse dentro de sus partidos y ante electorados prospectivos sin descuidar las demandas simultáneas de actores clave en la definición de sus futuros en la política desplegando modelos subrogatorios y anticipatorios de la representación”²⁸.

Adicionalmente, “La doctrina comparada y especialmente la bibliografía norteamericana ha sistematizado el tratamiento de este problema en las últimas décadas, donde estos factores o ventajas que favorecen exclusivamente al candidato que se presenta a la reelección se han denominado genéricamente “Efecto de Incumbencia”. En términos simples, este efecto permite explicar por qué el “incumbente”, aquel parlamentario que busca la reelección, tiene mayores probabilidades de ganar la competencia electoral, siendo muy difícil que sea vencido por un “desafiante”²⁹.

Finalmente, se señala que “es evidente que las reformas reeleccionistas no amplían los derechos del ciudadano elector, sino que amplía y da posibilidades a quienes ocupan unos cargos de extender el periodo de sus funciones y conservar el poder y los beneficios que de ellos se deriva”³⁰.

En suma, el derecho a la igualdad, el objetivo de reforzar el funcionamiento de las organizaciones políticas, el evitar favorecimientos indebidos al denominado “incumbente”, así como el hecho de que la posibilidad de reelección no garantiza una mayor protección de los derechos ciudadanos son los principales argumentos a favor de la prohibición de reelección inmediata de los congresistas.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no genera gasto alguno al erario nacional, ya que la materia regulada en la presente ley no implica la implementación de acciones o medidas adicionales a las ya previstas en la legislación, ni modifican el

²⁷ BÁRCENA JUAREZ, Sergio Arturo. Involucramiento legislativo sin reelección. La productividad de los diputados federales en México, 1985-2015 en Política y Gobierno, Volumen XXIV, Número 1, I semestre 2017, p. 72 y s.

²⁸ Ídem, p. 73.

²⁹ Beytía R., José Miguel y Vergara M., Eugenio José. Reelección Parlamentaria. Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Universidad de Chile. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público. Santiago 2011.

³⁰ Arenas G., Juan Carlos y Valencia A, Germán Darío. Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina, 2009. Perfil de Coyuntura Económica N° 13, agosto 2009. Pág. 93.



presupuesto asignado al Congreso de la República. Por el contrario, los beneficios de esta medida, considerando el impacto social son favorables, porque logra conectar el sentir o clamor ciudadano por la no reelección de congresistas, así como equiparar el trato para las autoridades de "elección popular directa y universal".

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley de reforma constitucional modifica el artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

