

## Esbozando una propuesta para una reforma integral del Parlamento peruano

Carlo Magno SALCEDO CUADROS\*

### RESUMEN

*A propósito de recientes discusiones en torno a la estructura del Congreso, así como sobre el número, el tiempo de elección y la posible revocatoria o renovación por mitades de congresistas, el autor explica su propuesta de reforma integral del Parlamento basada en una "bicameralidad con enfoque regional", que incluye la elección departamental (o distrital) de diputados, un senado con representación regional y nacional, el aumento del número de parlamentarios y la posibilidad de revocar (o incluso recortar) su mandato.*

### INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el sistema político peruano viene padeciendo una severa crisis de representación que, habiéndose iniciado a fines de la década de 1980 e inicios de 1990 con la denominada crisis y colapso del sistema de partidos políticos, no solo no termina de ser superada, sino parece agudizarse aún más. Ello ha puesto sobre el tapete la necesidad de reformar los regímenes jurídicos que se relacionan con el sistema político, con el objeto de coadyuvar a superar tal situación.

Una parte de las reformas debe apuntar a fortalecer a los partidos políticos, a crear una carrera política y a fortalecer la democracia interna en estas organizaciones, toda vez que son ellas, finalmente, las instituciones que deberían servir como primer filtro que seleccione a los mejores ciudadanos, para postularlos a los puestos de poder público. En esa línea pueden ir algunas reformas que aún están pendientes

en la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094. Por ejemplo, aprobar la participación obligatoria de los organismos electorales en los comicios internos de los partidos políticos (de ámbito nacional) y movimientos (organizaciones políticas de ámbito regional); lo que lamentablemente se dejó de lado en la última reforma realizada a dicha ley, desperdiciándose una valiosa oportunidad.

A la referida crisis de representación que afecta al sistema político peruano, también contribuye un inadecuado diseño del régimen parlamentario (que incluye la organización parlamentaria, las reglas del sistema electoral para la elección de los congresistas, así como las características del mandato parlamentario); que, a nuestro juicio, no contribuye a mantener una relación estrecha entre electores y representantes.

En efecto, existen diversas cuestiones derivadas del régimen parlamentario contemplado

\* Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

en la Constitución Política, que inciden en la forma en que se relacionan los ciudadanos o electores con sus representantes y, por ende, pueden afectar a la legitimidad del sistema; situación que amerita un conjunto articulado de reformas, que contribuya a mejorar la calidad de la representación de nuestra aún frágil democracia, otorgándole mayores herramientas de control a los ciudadanos y mejorando la vinculación entre estos y los representantes.

En esa línea, se han planteado diversas reformas aisladas como el establecimiento (o restablecimiento) del sistema bicameral; la renovación por mitades, la revocatoria o el recorte del mandato parlamentario; el establecimiento de la elección uninominal de los congresistas; la separación de la fecha de las elecciones presidenciales de las parlamentarias, entre otras.

Consideramos, pues, propicia la ocasión para proponer una reforma completa del régimen parlamentario, que tratando de ser lo más ideal posible, sea también posible de aprobar. He aquí nuestra propuesta de reforma del Parlamento:

1. Debe tener dos cámaras, una cámara de diputados y otra de senadores. Esto, no obstante, no debe significar simplemente repetir el modelo centralista de la Constitución de 1979. En tal sentido la segunda cámara debería conformarse desde una perspectiva regional.
2. La elección de los diputados sería mediante circunscripciones uninominales, con lo cual estos se elegirían uno por uno, y no por lista como ocurre actualmente. Esta cámara debería tener entre 180 y 190 diputados, ya que el actual tamaño del parlamento es muy pequeño respecto a la población electoral del país, contrariamente a lo que dicen los demagogos y por más impopular que parezca la medida. Además, deberían establecerse algunas circunscripciones especiales para los peruanos residentes en el extranjero, quienes actualmente son considerados como parte del cuerpo electoral de Lima Metropolitana.

3. La mitad de los 52 senadores que debería tener el Parlamento, sería elegido uninominalmente (uno por cada región o departamento). Los otros 26 serían elegidos en distrito único nacional, es decir plurinominalmente, a través de listas y bajo el criterio de proporcionalidad.
4. Todo parlamentario debería estar sujeto a la posibilidad de ser revocado, en una fecha única que coincida aproximadamente con la mitad del mandato de cinco años. Una alternativa a esta propuesta específica sería recortar el mandato parlamentario a dos años y medio.

Cabe precisar que, de prosperar este conjunto de reformas al régimen parlamentario, los parlamentarios se elegirían en tres diferentes niveles: 26 senadores serían elegidos nacionalmente, otros 26 elegidos regionalmente, y todos los diputados elegidos casi a nivel provincial (o incluso distrital, como ocurriría en Lima o en provincias con mucha población electoral).

El objeto de estas líneas es tratar de sustentar esta propuesta de reforma constitucional del régimen parlamentario.

## **I. BICAMERALIDAD CON ENFOQUE REGIONAL**

### **1. Reflexiones iniciales sobre la bicameralidad en el Perú**

Según la más conocida clasificación de los parlamentos, estos pueden ser o unicamerales o bicamerales. Como su nombre lo indica, los parlamentos unicamerales están conformados por un único órgano legislativo o una sola cámara; en tanto los parlamentos bicamerales cuentan con dos cámaras: una primera cámara denominada Cámara Baja, Cámara de Diputados o Cámara de Representantes; y una segunda cámara, generalmente denominada Cámara Alta, Senado o Cámara de Senadores.

En la historia constitucional peruana predominó el sistema bicameral, que fue establecido por las constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979, que son las cartas políticas que mayor

vigencia han tenido en nuestra accidentada historia constitucional. La Constitución de 1993 rompió con esta tradición al establecer nuestro actual parlamento unicameral.

En un intento por retornar a la tradición rota por nuestra última Constitución, el 15 de mayo de 2007 la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República aprobó un dictamen –el recaído en los proyectos de ley 094/2006-CR, 589/2006-CR, 784/2006-CR y 1064/2006/CR– que propone reinstaurar el sistema bicameral, con un Senado de 50 senadores y una Cámara de Diputados de 120 diputados.

La propuesta contemplaba que los diputados sean elegidos en circunscripciones departamentales o regionales, bajo el sistema denominado “distrito electoral múltiple” (tal como actualmente son elegidos los congresistas de la República); mientras que los senadores lo sean en circunscripción electoral nacional o “distrito electoral único” (como se elige al presidente y vicepresidentes de la República).

En su oportunidad, nos opusimos al contenido de dicho dictamen, que propone básicamente un modelo de Senado meramente revisor o como elemento de control (que es uno de los tres tipos de sistema bicameral que existe en el Derecho Comparado), porque este modelo no considera los distintos tipos de representación que debe tener cada una de las dos cámaras de un parlamento bicameral y porque en realidad no sirve para lograr sus supuestos beneficios; además de ser centralista<sup>1</sup>.

No obstante lo manifestado, sí expresamos nuestra preferencia porque se establezca un bicameralismo de tipo federal (o regional), según la cual la primera cámara se constituiría en el órgano representativo de los ciudadanos,

mientras que la segunda cámara sería el órgano representativo de las regiones o unidades territoriales sobre cuya base se han constituido gobiernos regionales, ya que, en este caso, la existencia de dos cámaras estaría perfectamente justificada por los tipos distintos de representación que implican, y porque, además, sería una propuesta coherente con el proceso de regionalización por el cual viene transitando nuestro país<sup>2</sup>.

Posteriormente, el referido dictamen fue modificado durante su discusión en el Pleno del Congreso; habiéndose arribado a una fórmula según la cual de los 50 senadores que debería tener el Parlamento, la mitad se elegiría en distrito único nacional y, aquí viene lo interesante, la otra mitad se elegiría uninominalmente (uno por cada región o departamento). Aunque, ciertamente, este viraje no implicaba que se asuma al ciento por ciento el modelo de tipo federal regional, que nosotros preferimos, sí implicaba una interesante concesión.

Seguidamente, explicaremos sobre los diversos tipos de bicameralidad y sus implicancias; y sustentaremos por qué consideramos que es mejor apostar por un bicameralismo de tipo federal o con perspectiva regional.

## 2. Tipos de bicameralidad<sup>3</sup>

En el Derecho Constitucional Comparado, la opción por una o dos cámaras no se sustenta fundamentalmente en criterios como la mayor o menor celeridad en la aprobación de las leyes, o en el mayor o menos costo que implicará para el erario público un sistema u otro.

En la historia constitucional comparada han existido tres modelos de bicameralidad: la bicameralidad aristocrática (propia de las sociedades estamentales); la bicameralidad federal

---

1 SALCEDO CUADROS, Carlo Magno. “¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano”. En: *Jus Doctrina & Práctica*. N° 7, Lima, Grijley, julio 2007, pp. 271-283.

2 Ídem.

3 Lo desarrollado en el presente apartado sobre los tipos de bicameralidad, constituye una versión revisada y corregida de la parte pertinente de nuestro artículo “¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano”, ya citado.

(propia de las repúblicas federativas); y la bicameralidad meramente revisora.

Revisemos someramente cada uno de estos modelos.

### **2.1. La bicameralidad aristocrática**

El ejemplo emblemático de la bicameralidad aristocrática corresponde al Parlamento británico, el cual está dividido en dos cámaras: la Cámara Alta o Cámara de los Lores y la Cámara Baja o Cámara de los Comunes.

Esta división tiene sentido en el contexto de la sociedad británica, que aún en nuestra época mantiene rasgos estamentales, como el hecho de dividir a los miembros de su sociedad en nobles (que se encuentran congregados en la *Cámara de los Lores*) y plebeyos (el resto de los mortales, representados a través de la elección democrática en la *Cámara de los Comunes*).

En su esencia, la razón de esta división es que nobles y plebeyos no se mezclen en el mismo órgano político ya que pertenecen a distintos estamentos, con distintos derechos y privilegios, y distintos intereses, que deben equilibrar entre sí sus poderes. En este caso, la Cámara de los Lores ha representado los intereses conservadores de la nobleza británica, como un freno al radicalismo de la Cámara de los Comunes, integrada por representantes de la burguesía y la plebe.

Claro está que este modelo bicameral responde a una visión eminentemente aristocrática y contraria al principio democrático propio de los regímenes republicanos, según el cual todos los individuos de una sociedad son ciudadanos libres e iguales en derechos y deberes.

Cabe señalar que mientras la Cámara de los Comunes se renueva cada cinco años, a través de elecciones universales, la composición de la Cámara de los Lores permanece casi estática, y se renueva fundamentalmente por herencia, ya que está conformada por todos

los miembros titulares de la nobleza británica (aquellos que tienen títulos nobiliarios, los cuales son hereditarios). Cuando un noble fallece, su puesto en la Cámara es ocupado por el heredero de su título nobiliario.

Dado que el Reino Unido, como su nombre lo indica, sigue siendo una monarquía, la existencia de dos cámaras, una que está integrada por todos los nobles y otra que representa a los plebeyos, se encuentra justificada y responde a su peculiar historia constitucional. Pero si algún día prosperase la idea de abolir la monarquía, por ser un anacronismo social, también tendría que desaparecer la nobleza y, con ella, la Cámara de los Lores<sup>4</sup>.

### **2.2. La bicameralidad federal (o regional)**

Este tipo de bicameralidad se ha desarrollado en los estados republicanos de tipo federal. En estos casos, la existencia de dos cámaras ha obedecido a la necesidad de establecer diferentes tipos de representación: una cámara para representar al conjunto de los ciudadanos de la república (propio del modelo republicano), y otra cámara para representar a los estados miembros de la federación (propio del modelo federal). Veamos algunos ejemplos.

El Congreso de los Estados Unidos tiene dos cámaras, la Cámara de Representantes, conformada por 435 miembros y el Senado, integrado por 100 senadores. Los escaños de la Cámara de Representantes se dividen en función de la población de cada estado. Actualmente su número no varía, aunque anteriormente correspondía un representante por cada 30,000 personas.

En cambio, cada estado cuenta con dos senadores, sin importar su población. Actualmente, tanto los representantes como los senadores son elegidos por el pueblo a través del voto universal; aunque en algunos estados el gobernador puede poner un sustituto en el caso de que el puesto de algún senador de su estado esté vacante.

---

4 HANDABAKA, Omar. "El sistema político alemán: balance y retos". En: *Elecciones*. Año 3, N° 3, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, julio de 2004, pp. 231-232.

En Alemania, el Parlamento Federal está compuesto por el *Bundestag* o Dieta Federal, cuyas principales funciones son la elaboración de las leyes, la elección del Canciller Federal y el control del Gobierno; y por el *Bundesrat* o Consejo Federal. El *Bundestag* no tienen un número fijo de miembros, estando integrado por un mínimo de 598 diputados (en algunas oportunidades puede superarse esa cifra hasta llegar a más de 660), elegidos en 299 circunscripciones cada una de las cuales tiene un número similar de electores<sup>5</sup>. La mitad de los diputados se elige mediante voto directo (“mandato personal” o “mandato directo”) y la otra mitad a través del voto por listas partidarias presentadas a nivel de cada *land*.

Mientras los miembros del *Bundestag* son elegidos por el pueblo, a través de sufragio universal, los representantes ante el *Bundesrat*, son delegados o representantes designados por los gobiernos de los estados federados (*bundesländer* o, simplemente, *länder*) que conforman la federación alemana. El número de delegados enviados por los gobiernos de cada uno de los 16 *länder* varía entre tres y seis según la población de cada estado: cada *bundesland* tiene como mínimo tres votos y los *länder* con mayor índice de población un máximo de seis.

El *Bundesrat* es, pues, la cámara de representación directa de los estados federados que conforman Alemania, motivo por el cual los miembros de esta cámara son una suerte de embajadores sujetos a las órdenes de sus respectivos gobiernos. Teniendo en cuenta la conformación de esta cámara, es claro que su actividad se sustenta en los gobiernos de los *länder*, por lo cual el rol que estos gobiernos desempeñan en el proceso legislativo federal, así como en la determinación de la política federal es determinante.

De otro lado, si bien España no es propiamente una república federada, su senado está organizado tomando como referencia, fundamentalmente, la organización política del territorio español. De este modo, de los 259 senadores

que integran el senado español, la mayoría (208) son elegidos en circunscripciones provinciales; a razón de cuatro senadores por cada provincia, a través de sufragio universal; asimismo, las provincias insulares eligen a 3 o 2 senadores. Los 51 senadores restantes son nombrados por las respectivas asambleas legislativas (o por los órganos colegiados superiores) de las comunidades autónomas, las cuales designan a un senador, como mínimo, y otro senador más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. En este último caso, generalmente se exige como requisito para ser designado senador, ser miembro del Parlamento autonómico designante.

Al igual que en el caso español, son muchas las repúblicas unitarias, que no obstante no estar organizadas bajo el modelo federal, han establecido un modelo bicameral según el cual la primera cámara, la Cámara de Diputados, se concibe como el órgano representativo de los ciudadanos, mientras que la segunda cámara, el Senado, se concibe como el órgano representativo de las unidades territoriales que integran la república (regiones o provincias).

### 2.3. La bicameralidad meramente revisora o como elemento de control

El tercer modelo de bicameralidad corresponde a los países que no están organizados oficialmente como aristocracias ni como estados federados. En estos países la existencia de dos cámaras no se justifica apelando a distintas necesidades de representación, sino únicamente a la supuesta calidad revisora o al rol de control que tendría el senado dentro de la estructura parlamentaria. Este fue el modelo tomado como referente por el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República; a pesar de que es el que ha recibido los mayores cuestionamientos.

Desde esta perspectiva estrictamente funcional, se supone que la existencia de dos cámaras permitirá mejorar la calidad de las leyes, ya que estas se aprobarán luego de un proceso de debate más largo y reflexivo. Se parte

<sup>5</sup> Ídem.

de la idea que la decisión de la Cámara de Diputados (también llamada “cámara joven” o “cámara política”) obedecería fundamentalmente a criterios “políticos” más que a criterios técnicos, hecho que podría afectar la calidad de las leyes aprobadas por esta. Frente a esta situación, el senado, compuesto por individuos más viejos y, por tanto, presuntamente más sabios o mesurados, desempeñaría el rol de “cámara reflexiva”, encargada de revisar y corregir los eventuales desaciertos o excesos aprobados por la cámara baja. En suma, frente a la joven, impetuosa e impulsiva cámara joven, es necesario erigir una cámara revisora, más madura, reflexiva y de consenso, encargada de frenar los excesos de aquella.

Aunque ese argumento parece interesante, no tiene sustento en la realidad. Tal idea supone que la aprobación de las leyes en la “cámara joven” o de diputados (la “cámara política”), obedece a las correlaciones de fuerza propias del juego político que ocurren en dicha cámara, lo cual es verdad; mientras que la revisión por parte del senado del proyecto aprobado por la cámara de diputados obedecería a un mayor análisis y a una ponderada y madura reflexión, más que a criterios políticos. Esto último no es necesariamente cierto.

La aprobación de las leyes y, en general, la toma de decisiones en el ámbito parlamentario, siempre obedecerá a razones políticas, vale decir, a las correlaciones de fuerza de las bancadas que la conforman, a las alianzas o acuerdos políticos a los que estas pueden arribar. Por más que se pretenda considerar al senado como la “cámara reflexiva”, esta siempre será tan “política” como la “cámara joven”. Las decisiones del senado, tal como ocurre en la Cámara de Diputados, serán el resultado de la correlación de fuerzas, de las alianzas o acuerdos políticos a los que pueden arribar las bancadas, más que a la reflexión, al análisis o la revisión serena de los proyectos aprobados en primera instancia en la primera cámara.

En realidad, el único elemento objetivo que podría distinguir al senado de la Cámara de Diputados es que a este último órgano se podría ingresar siendo algo más joven (a los 25 años), mientras que para entrar al senado habría que esperar unos diez años. ¿La diferencia de edad de ingreso al senado garantiza que los senadores sean parlamentarios más reflexivos, más analíticos y más ponderados que los de la cámara de diputados? Lo dudamos.

Una variante del argumento del senado como cámara reflexiva, apela a que una segunda cámara resulta necesaria para que se pueda establecer un sistema intraorgánico de control de la actividad legislativa del Parlamento, lo que sería deseable en la medida que cuantos más mecanismos de control existan, mejor para la democracia.

Karl Loewenstein, refiere al respecto que “el control intraorgánico [de la actividad legislativa del Parlamento] más importante consiste en la división de la función legislativa que, como tal, está distribuida entre dos ramas separadas de la asamblea que se controlan y limitan mutuamente”<sup>6</sup>.

Sin embargo, como reconoce el propio Loewenstein, “(...) cuando ambas cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral [como sería el caso del sistema bicameral propuesto por el aludido dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento] es de esperar que en ambas cámaras se dé la misma o parecida constelación de partidos, con lo que desaparecerá el efecto de control intraorgánico, que yace en la participación concurrente de ambas cámaras en el proceso legislativo”<sup>7</sup>.

Tal situación afecta, como señala Loewenstein, el efecto de control intraorgánico que se espera del modelo bicameral. Entonces, el control esperado del sistema de dos cámaras no funcionará o funcionará ineficientemente, con lo cual, si este es el fundamento para restablecer el senado, la relación costo-beneficio

6 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1982, p. 242.

7 *Ibidem*, p. 248.

no justifica la inversión; máxime si ya existen en nuestro régimen constitucional otros mecanismos de control de la función legislativa del Parlamento, cuya eficiencia en su rol de control está debidamente acreditada.

En efecto, en la Constitución existen dos mecanismos interorgánicos que permiten controlar eficientemente la actividad legislativa del Parlamento. Por un lado, la atribución de observar las leyes que el artículo 108 de la Constitución le otorga al Presidente de la República; por otro lado, el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes a cargo del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido por el artículo 202, numeral 1 de nuestra Carta Política.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional se ha convertido en un dinámico guardián de la constitucionalidad de las leyes y de hacer respetar el principio de supremacía constitucional, al punto que ha generado el recelo de algunos parlamentarios o de instituciones afectadas por su control. Al respecto debe recordarse que el rol de un Tribunal Constitucional es velar porque las leyes se ajusten a lo dispuesto por la Constitución, no complacer los intereses o puntos de vista de los órganos a los que controla o afecta. Precisamente en la reacción que algunas de sus decisiones genera, se observa la importancia de este tribunal como órgano de control de la función legislativa.

Esos dos mecanismos de control: el poder de observar la ley del Presidente de la República y el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes a cargo del Tribunal Constitucional, propios del sistema de frenos y contrapesos del constitucionalismo moderno, funcionan más o menos eficazmente en nuestro país. ¿Para qué entonces sumarle otro mecanismo —el senado— el cual, por lo demás, no asegura un eficiente desempeño como órgano de control?

Si la razón de ser de restablecer la doble cámara sería únicamente este criterio funcional de tener una segunda cámara meramente revisora, o como órgano de control intraorgánico, definitivamente manifestamos nuestra disconformidad.

### 3. Viabilidad de una bicameralidad con enfoque regional en el Parlamento peruano

Nuestro régimen político es republicano, por lo que de plano está descartado el modelo aristocrático (aunque existen ciertos sectores en nuestra sociedad que, no lo dudo, se sentirían muy cómodos con un senado aristocrático). De otro lado, considerando nuestras críticas a la bicameralidad meramente revisora o como elemento de control, no consideramos conveniente su aprobación en los términos propuestos originalmente en el dictamen de la Comisión de Constitución.

Como se reconoce en el propio dictamen varias veces referido, “hay cierto consenso entre los autores españoles en torno a que el senado de ese país, por su composición y atribuciones, no actúa en propiedad como ‘Cámara de representación territorial’. Pero ¿a qué apuntan esas críticas? ¿proponen acaso desaparecer o eliminar el senado? Todo lo contrario, se orientan a *promover la revitalización del senado*”. En efecto, las críticas a la actual composición del Senado español apuntan a revitalizarlo. Pero, mucho ojo, esa revitalización pasa por solucionar el problema de la representación territorial. O el senado español se conforma como un auténtico órgano de representación territorial, como lo es el senado estadounidense o el Bundestag alemán, o no tiene razón de ser.

Nos queda, pues, por explorar, la posibilidad de conformar un parlamento bicameral que se acerque al modelo federal. Si bien es cierto el Perú es una república unitaria (no federada), también es cierto que su gobierno es descentralizado (artículo 43 de la Constitución) y, en ese sentido, actualmente nos encontramos en un proceso de descentralización y regionalización (artículo 188 de la Constitución), cuyo resultado se supone que debe ser la conformación de gobiernos regionales que, de manera análoga a los estados federados, tengan autonomía política, económica y administrativa (artículo 191 de la Constitución).

Cabe señalar, como lo sostiene Enric Argullol, que hay varios países, como España o Italia, que no asumen formal y expresamente el

modelo federal, pero en los que se integran técnicas propias del federalismo, “y en varios aspectos funcionan como estados federales y algunos alcanzan un grado de pluralidad territorial parecido –o incluso mayor– que algunos estados federales”<sup>8</sup>.

Los estados no federales, pero que en muchos aspectos funcionan como tales, comparten con el modelo federal el hecho de apartarse del modelo unificado y centralista, “de forma que se reconoce la existencia de varios centros de poder, que normalmente pueden dictar leyes o normas asimiladas a las mismas, y cuyas interrelaciones no es posible explicar según criterios de jerarquía o supraordinación, debiéndose recurrir, al menos en parte, a pautas de competencia, separación o equiordinación”<sup>9</sup>.

De acuerdo con el régimen sobre la descentralización previsto por la Constitución peruana, según el cual somos un Estado unitario, pero organizado regionalmente, si efectivamente se quiere fortalecer el proceso de regionalización (que implica otorgar atribuciones y competencias, es decir, transferir poder a los gobiernos regionales), lo coherente sería impulsar una segunda cámara que responda al modelo federado, es decir, que se considere a esta cámara como un órgano representativo de las regiones dentro del Parlamento.

Ahora bien, un elemento muy importante para determinar el tipo de Parlamento que se configurará es el sistema electoral. Así, por ejemplo, el dictamen de la Comisión de Constitución proponía que los 120 diputados sean elegidos en circunscripciones departamentales o regionales, bajo el sistema denominado “distrito electoral múltiple”, tal como actualmente son elegidos los congresistas de la República; mientras que los 50 senadores lo sean en circunscripción electoral nacional (o “distrito electoral único”).

Como resulta evidente, dicho sistema electoral no es el más apropiado si se pretende conformar una segunda cámara que responda al modelo federal (o regional). Lo apropiado con una segunda cámara que represente a las unidades políticas y territoriales que integran el Estado, es que la elección de sus miembros se realice en el ámbito de cada gobierno regional (departamentos o regiones, de acuerdo con el artículo 189 de la Constitución).

Desde una perspectiva regional, podría optarse entre alguna de las siguientes modalidades de elección:

- La elección de los miembros de la segunda cámara por los ciudadanos, a través de sufragio universal, como en los Estados Unidos.
- La elección (o designación) de los miembros de la segunda cámara por algún órgano de gobierno regional (el Consejo Regional o la Presidencia Regional), como en Alemania. En este caso, considero que lo más adecuado sería que la elección correspondiera al Consejo Regional, por ser el órgano colegiado y normativo del gobierno regional.
- La conformación mixta de la segunda cámara, estableciéndose que una parte de sus miembros se elija por sufragio universal, en el ámbito de cada región o departamento, y otra parte sea designada por alguno de los órganos de gobierno regional, de manera parecida al caso español.

De otro lado, respecto al número de miembros de la segunda cámara, básicamente existen dos alternativas:

- Establecer un mismo número de representantes para cada una de las circunscripciones regionales (territorios sobre cuya base se han constituido gobiernos regionales),

8 ARGULLOL, Enric. “El federalismo en España”. En: *Federalismo y regionalismo*. Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coordinadores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005, p. 231.

9 Ídem.



atendiendo al principio de igualdad que deben tener estas circunscripciones entre sí; como en los Estados Unidos.

- Establecer un número distinto de representantes para las circunscripciones regionales, atendiendo a criterios poblacionales, como ocurre en Alemania o en la elección de los senadores españoles elegidos por las comunidades autónomas; atendiendo al distinto peso relativo que tienen las respectivas circunscripciones en función de criterios demográficos.

Si de nosotros dependiera, optaríamos por un senado estrictamente regional, conformado de manera mixta, debiendo ser la mitad de sus miembros elegidos por sufragio universal en el ámbito de cada región o departamento, y la otra mitad elegidos por los consejos regionales. Asimismo, optaríamos por establecer un número distinto de representantes para las circunscripciones regionales, atendiendo a criterios poblacionales; de modo que los departamentos o regiones menos poblados tengan dos senadores y los más poblados entre seis y ocho.

Sin embargo, somos conscientes que una reforma como esta es, quizá, demasiado radical y posiblemente no tenga el respaldo suficiente. Por ello, siendo realistas, consideramos que constituiría un gran avance si se restablece un senado como el que se propuso a partir de modificar el dictamen original de la Comisión de Constitución; esto es, que de 50 senadores (o 52 para ser exactos con el número de ámbitos de elección regional que existen actualmente), la mitad se elija uninominalmente (uno por cada región o departamento) y la otra mitad en distrito único nacional.

Aunque, como lo adelantamos, esta propuesta no implica asumir al ciento por ciento el modelo con perspectiva regional que proponemos, sí constituye una interesante transacción con el centralista modelo meramente revisor. Cabe manifestar que esta última propuesta

llegó a ser votada por el Pleno del Congreso de la República, habiendo superado más de la mitad de votos del número legal de los congresistas, aunque no llegó a superar los dos tercios de dicho número legal.

## II. ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS

Como se sabe, existen básicamente dos tipos de circunscripciones electorales (o distritos electorales) para la elección de los representantes parlamentarios: la circunscripción uninominal y la circunscripción plurinominal<sup>10</sup>. Mientras que en la circunscripción uninominal los electores eligen a un solo representante y, de ser el caso, a su respectivo suplente; en la circunscripción plurinominal, en cambio, eligen a dos o más representantes titulares, según el tamaño de la respectiva circunscripción.

Nuestra propuesta consiste en reformar el sistema electoral del Parlamento nacional, sustituyendo el actual mecanismo de elección plurinominal, que se realiza a nivel de cada departamento o región, por la elección uninominal de los representantes.

Esta es seguramente la más radical entre el conjunto de reformas que estamos proponiendo. Su objetivo es establecer una relación mucho más directa y fluida entre el representante y sus respectivos electores, concentrando la responsabilidad política en el parlamentario individualmente considerado; responsabilidad que actualmente se difumina en la representación plurinominal, en que varios parlamentarios representan a la misma circunscripción electoral, no siendo posible individualizar las responsabilidades políticas respectivas; ya que al ser “todos” responsables en verdad ninguno lo es. Dicho objetivo se consigue eligiéndose a un solo candidato (y, de ser el caso, a su respectivo suplente o accesitario) en cada circunscripción.

Para que dicho mecanismo funcione, el territorio de la República debe dividirse en tantas circunscripciones como escaños haya que

---

<sup>10</sup> NOHLEN, Dieter. *Circunscripciones electorales*, definición del Diccionario Electoral de CAPEL.

ocupar en el Parlamento, eligiéndose en cada circunscripción al candidato que obtiene el mayor número de votos por mayoría simple. Una variante de este sistema sería incorporar-le el mecanismo de la segunda vuelta o *ballotage*, en caso de que ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta (más del 50% de los votos) o alguna otra mayoría calificada.

A través de la votación por circunscripciones uninominales, los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer mejor a los candidatos presentados por las distintas organizaciones políticas, así como a los representantes elegidos; pudiendo hacerles llegar propuestas y pedirles rendición de cuentas de manera directa. Asimismo, la eventual revocatoria o reelección del representante será una consecuencia inmediata de su buena o mala gestión.

Adicionalmente, hay otros efectos, a nuestro juicio deseables, que se conseguirían con el establecimiento de la elección uninominal de los diputados. Conforme está ampliamente demostrado desde la Ciencia Política, esta modalidad de elección tiende a disminuir el número de partidos políticos, hasta generar un bipartidismo o un multipartidismo moderado (de tres o cuatro partidos como máximo); contribuyendo, de esta manera, a una mayor estabilidad política. Al respecto, Maurice Duverger estableció la fórmula siguiente:

“(…) *el escrutinio mayoritario* [que es el que ocurre indefectiblemente cuando la elección es uninominal] *de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos*. De todos los esquemas que hemos definido..., este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica. Se destaca una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas [entiéndase bipartidistas] son mayoritarios [es decir, tienen un mecanismo de elección uninominal de sus parlamentarios] y

los países mayoritarios son dualistas. Las excepciones son muy raras y pueden explicarse generalmente por circunstancias particulares”<sup>11</sup>.

Por su parte, Dieter Nohlen reseña las ventajas de la representación por mayoría, sin aludir, en este caso, al factor de que la elección sea en una o en dos vueltas. Señalamos las que nos parecen relevantes para nuestro tipo de sistema político, que no es parlamentario:

- 1) Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
- 2) Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidista.
- 3) Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidarias.
- 4) Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección, es decir, los partidos deben orientar sus programas hacia el electorado moderado y hacia lo factible.
- 5) Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quiénes deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones<sup>12</sup>.

### III. AUMENTO DE TAMAÑO DEL PARLAMENTO

Consideramos que la actual representación parlamentaria resulta insuficiente respecto a la población electoral nacional y que, por lo tanto, debiera incrementarse el número de congresistas. La situación actual genera que existan circunscripciones subrepresentadas respecto a su población electoral (es el caso de Lima Metropolitana, que concentra el

11 DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. (Primera edición en español, 1957). Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (vigésima reimpresión), p. 245.

12 NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 124.

tercio de la población electoral nacional, pero que tiene poco más de un cuarto del número de escaños); así como otras que están sobrerrepresentadas (es el caso de Madre de Dios, que si se aplicase una proporción exacta, no tendría derecho a tener ningún diputado).

Para tener una idea referencial de cuál debería ser el tamaño adecuado del Parlamento peruano, veamos algunos datos comparadas. Alemania tiene una población de 83 millones y el *Bundestag* (la Dieta Federal) está conformada por 598 diputados; tiene, entonces, aproximadamente un diputado por cada 138 mil habitantes. España tiene 45 millones de habitantes, y su primera cámara, el *Congreso de los Diputados*, tiene 350 representantes; aproximadamente un diputado por cada 128 mil habitantes. La *Cámara de Diputados* de Argentina esta conformada por 257 diputados; siendo su población de 39 millones de habitantes, tienen un diputado por cada 151 mil habitantes. La *Cámara de Diputados* de Chile tiene 120 miembros, para una población de 16 millones; un diputado por cada 133 mil habitantes.

Nótese que no consideramos en nuestra comparación el número de senadores de las respectivas cámaras altas de los países señalados, ya que esas cámaras no son, propiamente, órganos representativos de los ciudadanos, sino de unidades territoriales, como hemos señalado precedentemente.

Los casos de España y Chile son bastante similares, ya que la relación bordea, aproximadamente, la de un diputado por cada 130 mil habitantes. Asimismo, la cifra de Alemania, de un diputado por cada 138 mil es bastante cercana a estas.

El Perú tiene 29 millones de habitantes y nuestro Congreso de la República unicameral tendrá, desde 2011, 130 congresistas; aproximadamente un congresista por cada 224 mil habitantes. Si comparamos esta realidad con las cifras señaladas líneas arriba, veremos que nuestro Parlamento es muy pequeño.

Incluso siendo conservadores y tomando como referencia el caso de Argentina, podríamos

aspirar a que en nuestro Parlamento se asegure una representación de, cuando menos, un congresista por cada 150 mil habitantes. Siendo así, el órgano representativo de los ciudadanos –el actual Congreso unicameral, si se mantiene el sistema actual, o la Cámara de Diputados, si prospera una reforma– debería tener unos 190 escaños.

Ahora bien, es evidente que un incremento del número de parlamentarios, necesariamente implicará un incremento del gasto público. Pero ello no debiera ser motivo alguno para no realizar una reforma política tan importante si esta de verdad es necesaria para mejorar el sistema político. La democracia y las instituciones cuestan, pero no porque cuesten hay que dejar de invertir en ellas.

Sobre este particular, sin embargo, es necesario insistir que una cuestión es decidir entre la bicameralidad o la unicameralidad; cosa distinta es el número de representantes que deben conformar el Parlamento (independientemente de si pertenecen a una sola cámara o si, por el contrario, están distribuidos en dos cámaras).

Aun si prosperase la propuesta de crear una segunda cámara, el número de representantes en esta eventual segunda cámara debe establecerse independientemente del número de diputados, el cual debería mantener la relación señalada.

La segunda cámara, como hemos visto, no debería definir su número de acuerdo a criterios demográficos ya que, insistimos, no debería tratarse de otro órgano representativo de los ciudadanos (como sí lo es la Cámara de Diputados), sino debería representar a la unidades territoriales que integran el Estado peruano (las regiones).

#### **IV. ¿REVOCATORIA O RECORTE DEL MANDATO PARLAMENTARIO?**

Si el poder viene del pueblo, el mismo que es conferido por los ciudadanos a los representantes a través del sufragio, lo democrático es que los ciudadanos tengan un mayor control sobre la representación que otorgan. En ese sentido, es más democrático que los

ciudadanos, quienes han otorgado el mandato que detentan los representantes, puedan incluso revocar dicho mandato o evaluar el desempeño del representado de forma más frecuente, de modo que pueda ratificarle o retirarle su confianza en una nueva elección.

Pretendiendo inscribirse en esa línea de afianzamiento de los derechos políticos de los ciudadanos, el Poder Ejecutivo presentó una propuesta de reforma constitucional para establecer la renovación por mitades del Congreso (Proyecto de Ley N° 3387/2009-PE), señalando los siguientes argumentos:

- La renovación parcial del Parlamento, “permite al electorado evaluar, en breves intervalos de tiempo, el desenvolvimiento de la representación parlamentaria, premiando (o, en su defecto, castigando) a quienes, individual o colectivamente, la curul no los ha vuelto insensibles ante las demandas para cuyo patrocinio fueron elegidos”.
- En ese sentido, “se trata de un mecanismo de oxigenación del Parlamento que contribuye con el fortalecimiento del sistema democrático, pues permite que los errores en la elección de un congresista, o de la alianza o partido que lo patrocina, puedan ser corregidos en forma breve por el electorado. Tanto por quienes erraron con el voto otorgado, como por quienes no lo hicieron, pero que al igual que los primeros, sufren de sus dislates”.

Sobre el particular, es necesario ser enfáticos en precisar, tal como ya lo han hecho especialistas como Fernando Tuesta Soldevilla<sup>13</sup> o Agustín Haya de la Torre<sup>14</sup>, que no se debe confundir renovar con revocar. Tal precisión es necesaria ya que muchos asumen,

equivocadamente, que la renovación por mitades propuesta por el oficialismo es algo así como la revocatoria del mandato que actualmente se aplica a las autoridades municipales (e hipotéticamente también a las autoridades regionales), que es un mecanismo de control ciudadano que permite a los electores, a través del voto popular, “recortar” el mandato a las autoridades elegidas para dar lugar a que sean sustituidos por otros representantes hasta culminar con el mismo periodo del mandato.

La renovación por mitades del Parlamento, en cambio, no implica recortar el mandato de los congresistas, sino, simplemente, consiste en que la elección de los representantes se hace de manera escalonada. En tal sentido, suponiendo que lo que rija sea la renovación por mitades, un número equivalente a la mitad de representantes que integran el Congreso (es decir, 65 congresistas si consideramos el tamaño que tendrá el Parlamento peruano a partir del próximo quinquenio legislativo), sería elegido simultáneamente con la elección del Presidente de la República y duraría en sus cargos hasta completar los cinco años de mandato parlamentario previsto en la Constitución, que corre paralelamente al periodo de mandato presidencial; tal como ocurre actualmente. La otra mitad de representantes se elegiría e iniciaría su mandato dos años y medio después, coincidiendo con la mitad del periodo presidencial. Estos parlamentarios, completando su mandato de cinco años, durarían en sus cargos hasta la mitad del siguiente periodo presidencial.

Cabe precisar que la verdadera razón de ser de la renovación parcial del Parlamento, no es sancionar a ningún representante recortándole su periodo de mandato. La verdadera razón de

13 De acuerdo a la nota periodística “Existe un error de percepción con respecto a la figura de la renovación congresal”, publicado en el diario *La República*, Lima, 1 de agosto de 2009 [disponible en: <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20090801/3/node/209210/todos/15>>], el politólogo y experto en temas electorales, Fernando Tuesta Soldevilla, manifestó que “se confunde ‘renovar con revocar’, pues erróneamente algunos piensan, incluidos los legisladores, que la revocación será una suerte de evaluación del desempeño de un congresista”. Según la misma nota, el especialista subrayó que la renovación como método de sistema electoral es algo totalmente diferente. “No es un premio o castigo, se entiende totalmente mal”, sostuvo.

14 HAYA DE LA TORRE, Agustín. “Renovación del congreso por mitades y segunda vuelta para elecciones regionales”, diario oficial *El Peruano*, Lima, 13 de agosto de 2009 (opinión). Disponible en: <<http://www.elperuano.com.pe/edc/2009/08/13/opi2.asp>>.

ser de la renovación parcial, a mitad del periodo presidencial, es lograr una recomposición de las fuerzas políticas en el Parlamento, lo que eventualmente puede tener un gran impacto en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; relaciones que en gran medida dependen de que el partido de Gobierno cuente o no con mayoría en el Parlamento.

En conclusión, no es cierto que la renovación parcial del Parlamento sea un mecanismo que de verdad permita que los electores evalúen en breves intervalos de tiempo, el desenvolvimiento de la representación parlamentaria para premiarlos o, en su defecto, castigarlos. Sin embargo, la idea que en todo momento se ha estado transmitiendo sobre la propuesta oficialista ha sido la de confundir renovación parcial con revocatoria del mandato, que es la medida que respaldan los ciudadanos.

En efecto, lo que realmente respalda la opinión pública es la idea de que el mandato de los parlamentarios debe poder ser acotado y que su gestión pueda estar sometida a control de manera más frecuente; de modo que no necesariamente los electores tengan que soportar a un mal representante los cinco años que dura actualmente el mandato parlamentario. Y eso es algo que no se puede conseguir con la renovación parcial, porque no es ese su objetivo.

El mecanismo que sí permitiría esa evaluación de los representantes por parte de sus electores, pudiendo incluso sancionarlos con el recorte de su mandato, es la revocatoria. No obstante, resulta necesario analizar las características que la revocatoria ha adquirido en nuestro país, para determinar la viabilidad de su aplicación al mandato parlamentario.

Como se sabe, la revocatoria del mandato es un mecanismo actualmente previsto para el caso de las autoridades regionales y municipales. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que no siempre ha sido fácil hacer viable en todos los casos dicho mecanismo; ya que su ejercicio está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos que, cuando mayor es la población electoral, menos posibilidades hay de que se aplique.

Nos referimos específicamente a la exigencia de que la solicitud de los ciudadanos de someter a consulta popular de revocatoria a su autoridad, debe estar acompañada de cuando menos el 25% de firmas del padrón electoral respectivo; conforme a lo establecido por el artículo 22 de la *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*, Ley N° 26300.

De hecho, han existido iniciativas legislativas que han pretendido bajar ese porcentaje al 15% o 10%; pero no han prosperado. De ahí que en los hechos sea casi imposible revocar a una autoridad regional o alguna autoridad municipal de una provincia o distrito muy grande. Entonces, a pesar de ser constitucional y legalmente posible, hasta la fecha nunca se ha podido realizar una consulta popular de revocatoria del mandato de una autoridad regional.

Con el objeto de superar dicho inconveniente, consideramos que debe ser la propia Norma Fundamental, la que determine una valla que realísticamente permita el ejercicio del derecho a la revocatoria del mandato de los congresistas de la República; estableciendo que la solicitud esté acompañada del 10% de firmas de adherentes de los electores de la respectiva circunscripción. Una propuesta en ese sentido fue presentada el 10 de diciembre de 2010, por el Grupo Parlamentario Especial “Compromiso Democrático” (Proyecto de Ley N° 3751/2009-CR).

Sin embargo, posteriormente, el oficialismo (la bancada aprista) descartó su propuesta inicial de renovación por mitades y la sustituyó por otra propuesta: que se recorte el periodo del mandato parlamentario de cinco a dos años y medio. Al respecto, el parlamentario aprista Jorge del Castillo, a través de un artículo periodístico publicado en el diario *La República*, señaló que:

“(…) recogiendo la autorizada opinión de connotados constitucionalistas, *hacemos una variante sustancial al proyecto del Ejecutivo; en lugar de ir a una renovación parcial por mitades y con un intrincado sistema de sorteo y voto que recorta*

*la voluntad popular; planteamos la renovación total, reduciendo el mandato legislativo a periodos de 2 años y medio. Este es un método más democrático, permite la calificación directa por el pueblo, el cual con su voto definirá quiénes se quedan y quiénes se van*<sup>15</sup>.

Sobre el particular, hay que hacer hincapié en que es el propio Del Castillo quien reconoce que esta nueva propuesta del recorte del mandato parlamentario, constituye una variante sustancial, al proyecto aprista inicial. Así también, él mismo reconoce que la renovación por mitades recorta la voluntad popular.

Con este anuncio, el oficialismo, en los hechos, descartó su propuesta inicial de “renovación por mitades”. A diferencia de esa propuesta, el recorte del periodo del mandato parlamentario, de cinco años a dos años y medio, es una iniciativa que se acomoda mejor a la finalidad de que todos los parlamentarios, sin excepción, puedan ser sometidos a la evaluación del electorado con mayor frecuencia, pudiendo ser recompensados a través de la reelección si han hecho una buena gestión, o pudiendo ser sancionados no logrando un nuevo mandato, si su desempeño ha sido deficiente.

Creemos que tanto la revocatoria como el recorte del mandato parlamentario comparten los mismos objetivos y tendrían efectos similares respecto a otorgar mayor poder a los ciudadanos. Sin embargo, tenemos una cierta preferencia por la revocatoria, ya que con este mecanismo queda mucho más en evidencia el efecto sancionador a los representantes que han perdido la confianza de sus electores.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

En estas líneas hemos sustentado la necesidad de proceder a una reforma integral del Parlamento peruano, conforme a los términos expuestos precedentemente, para lo cual se requiere de una reforma constitucional de todo el capítulo referido al Poder Legislativo. Para hacer esta reforma solo se requiere de voluntad política y de que las bancadas depongan el oposicionismo estéril por un mínimo de capacidad de concertación. Los proyectos de reforma constitucional respectivos ya han sido presentados. Solo bastaría realizar un trabajo de integración de algunos proyectos de reforma constitucional.

Asimismo, hemos señalado muy someramente que es necesario realizar otras reformas que apunten al fortalecimiento de los partidos políticos, para lo cual únicamente se requiere reformar la Ley de Partidos Políticos.

Consideramos que tales reformas podrán coadyudar a superar la grave crisis que afecta al sistema político peruano. Sin embargo, debemos ser enfáticos en manifestar nuestra convicción de que lo fundamental para lograr ese objetivo está en la acción organizada de los buenos ciudadanos, especialmente de las nuevas generaciones, que superando su “asco” por lo político, se involucren decididamente en su quehacer y se conviertan en una nueva élite política: responsable y capacitada, honesta y virtuosa, puesta al servicio del interés general y no de mezquinos intereses particulares. Si esto último no ocurre, no habrá reforma constitucional ni legal que permita construir un mejor sistema político. Pero eso ya es un tema propio de la Ciencia Política.

15 DEL CASTILLO, Jorge. “Congreso: renovación total”, *La República*, Lima, 31 de diciembre de 2009. Disponible en: <<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091231/10/node/241473/total/1634/pagina>>.