

Carlo Magno SALCEDO CUADROS^(*)

¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano



SUMARIO:	1. Introducción. 2. Los falsos dilemas en la discusión sobre el modelo de organización parlamentaria. 3. Razones para la existencia de dos cámaras. 4. Ensayando una propuesta alternativa. 5. Conclusiones.
RESUMEN:	<i>En el presente artículo, el autor analiza un tema de suma actualidad, la discusión acerca de si lo conveniente para nuestro parlamento es el sistema unicameral o el bicameral. Para tal efecto, estudia los modelos de organización parlamentaria, justifica su posición por la existencia de un sistema bicameral, presenta una propuesta alternativa, y, finalmente, expone sus conclusiones.</i>

1. Introducción

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 que 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.

Afirman los partidarios de la bicameralidad que en la historia constitucional peruana predominó el sistema bicameral. En efecto, este sistema fue establecido por las Constituciones de 1828, 1860, 1933 y 1979, que son las cartas políticas que mayor vigencia han tenido en nuestra

^(*) Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Candidato al Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM.

accidentada historia constitucional. Esta tradición se rompió con la Constitución de 1993, que estableció nuestro actual parlamento de una sola cámara.

Intentando retornar a la tradición rota por la Constitución de 1993, 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 N°s 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 contempla 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).

El referido dictamen se encuentra como uno de los puntos principales de la agenda legislativa que el Pleno del Congreso de la República debatirá próximamente. Ello ha puesto nuevamente sobre el tapete la discusión sobre si habría que mantener el actual Parlamento de una sola cámara o si, por el contrario, convendría retornar a un modelo bicameral similar al de la Constitución de 1979.

Sobre el particular, consideramos que en esta discusión se han planteado algunos falsos dilemas que no contribuyen a esclarecer los asuntos que realmente son importantes y que es preciso tener en cuenta para diseñar un modelo de Parlamento adecuado a nuestra realidad.

El objeto de este artículo es señalar esos falsos dilemas y proponer a debate los asuntos que consideramos deben dilucidarse necesariamente antes de optar por algún modelo

de Organización Parlamentaria; lo que a nuestro juicio pasa por definir el tipo de representación que debe conformar el Parlamento, así como el sistema electoral adecuado a ese tipo de representación.

2. Los falsos dilemas en la discusión sobre el modelo de organización parlamentaria

2.1. *El Senado como cámara reflexiva contra la eficiencia unicameral*

Uno de los principales argumentos esgrimidos por los partidarios de retornar a un régimen parlamentario bicameral, y que sirve de sustento al dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento, es que este modelo permitirá mejorar la calidad de las leyes, ya que estas se aprobarán luego de un proceso de debate más largo y reflexivo.

Ese argumento parte 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, según este argumento, 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 parece interesante que exista un órgano, dentro del Parlamento, que se encargue de realizar una mayor reflexión en la elaboración de las leyes, de modo que, eventualmente, corrija los excesos que apruebe la “cá-

mara política”, tal propuesta 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 fuerzas 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.

Tanto los miembros de la Cámara de Diputados como los del Senado, conforme a la propuesta contenida en el dictamen objeto de nuestro comentario, provendrían de los mismos partidos políticos y serían elegidos por el mismo cuerpo electoral. De allí que, en ambas cámaras, lo más probable es que se encuentren representadas las mismas fuerzas políticas. Por tanto, 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 fuerzas de las bancadas que la conforman.

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 ha-

bría 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? No necesariamente.

A la apuesta de los “bicameralistas” por una presunta mejor calidad de las leyes, los “unicameralistas” han respondido sosteniendo que tener una sola cámara permite legislar con mayor celeridad, ya que el procedimiento legislativo no tiene que seguir los engorrosos pasos que requiere la aprobación de las leyes en un parlamento bicameral, lo que, a su vez, permite responder más rápida y oportunamente a las demandas sociales que requieren ser resueltas a través de la legislación. Es decir, oponen a la presunta calidad pretendida por los partidarios de la bicameralidad, una presunta eficacia.

No obstante, tal como sostienen los bicameralistas, consideramos que sí resulta deseable que dentro del sistema existan mecanismos que garanticen una mejor calidad de leyes. No se trata, por tanto, de aprobar muchas leyes y lo más rápido posible. De lo que se trata es de aprobar leyes luego de un debido análisis y ponderación de sus efectos, de sus beneficios y costos, de su pertinencia, de su congruencia con la legislación existente, de su constitucionalidad, de modo que se aprueben leyes que de verdad sean útiles y generales.

Pero si de verdad se pretende alcanzar tal objetivo (mejorar la calidad de las leyes), habría que institucionalizar instancias –dentro del actual sistema unicameral– que se encarguen de un análisis más minucioso de los proyectos de ley. En tal sentido, quizá resulte más eficiente establecer la obligatoriedad de que todos los proyectos de ley (especialmente los que implican reformas importantes) tengan que ser analizados y debatidos en el seno de una o, de ser el caso, varias Comisiones Ordinarias del Con-

greso, conforme a un procedimiento que garantice un adecuado análisis y conocimiento de la opinión pública, antes de poder ser discutidos para su aprobación o denegación por el Pleno del Congreso.

A nivel de las comisiones, se podría establecer como regla que el debate de los proyectos de ley sea público, y que, asimismo, sea obligatorio contar con la opinión de los organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y especialistas relacionados con los asuntos debatidos. Solo aquellos proyectos de ley que hayan cumplido esos pasos podrían ser dictaminados, requisito sin el cual no podrían pasar al Pleno del Parlamento para ser debatidos y votados.

Cierto es que nuestro actual Congreso no se ciñe siempre a esos parámetros y, por el contrario, ha adoptado la costumbre de “exonerar del trámite de comisiones” a proyectos de ley tan importantes que, en algunos casos, implican reformas constitucionales. En esta legislatura, por ejemplo, la Junta de Portavoces exoneró del trámite de comisiones a proyectos de ley como el que propone la eliminación del voto preferencial, el que propone una reforma constitucional para unificar a los organismos electorales (es decir, desaparecer a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y convertir al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en un organismo público descentralizado dependiente del Jurado Nacional de Elecciones), o el que otorga nuevas competencias ambivalentes a los organismos electorales, por citar solo algunos.

Ciertamente esas prácticas no son saludables, pero para solucionarlas no se requiere crear un Senado. Bastaría con adecuar el procedi-

miento legislativo establecido en el Reglamento del Congreso de la República, de modo que se garantice una adecuada sustentación técnica y deliberación pública de las iniciativas legislativas, antes de su aprobación.

2.2. *La bicameralidad como control intraorgánico contra los controles interorgánicos de la función legislativa*

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”⁽¹⁾.

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 dictamen] 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”⁽²⁾.

En efecto, tal como mencionamos al comentar la propuesta del Senado como cámara reflexiva, la aprobación de las leyes en el parlamento, con una o con dos cámaras, siempre obe-

(1) LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 242.

(2) *Ibidem*, p. 248.

decerá a razones políticas, vale decir, a las correlaciones de fuerza, a las alianzas o acuerdos políticos a los que pueden arribar las bancadas (las mismas que están más o menos proporcionalmente representadas en ambas cámaras en un modelo de bicameralidad como el propuesto en el dictamen materia de comentario).

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 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.

Respecto a la atribución presidencial de observar las leyes aprobadas por el Parlamento, el propio Gobierno ha señalado que el 30% de los proyectos de ley aprobados por el Congreso son observados por el Presidente de la República y, por tanto, devueltos al legislativo. Si esto es así, resulta pues que este mecanismo (que resulta muy económico ya que no implica montar una nueva burocracia) viene funcionando muy eficientemente.

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, a 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. Por estos días, inclusive, algunos que se han sentido afectados por el control de este Tribunal, han llegado a proponer la desaparición del Tribunal Constitucional o el recorte de sus atribuciones (al punto de hacerlo inservible).

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 eficientemente 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?

2.3. La necesidad de incrementar la representación parlamentaria contra el alto costo de dicho incremento

Se ha señalado también, como uno de los argumentos a favor del bicameralismo, que la actual representación parlamentaria resulta insuficiente respecto a la población electoral nacional y que, por tanto, debiera incrementarse el número de congresistas. En tal sentido, el dictamen señala que “un Parlamento de 120 miembros en un país de alrededor de 26 millones de habitantes acusa un problema de representación real, pues los 120 congresistas, por

más legitimidad de origen que tengan no representan al censo electoral vigente”.

Sobre el particular, veamos algunos ejemplos: Alemania tiene una población de 83 millones y el *Bundestag* (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 está 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 Bolivia tiene 130 diputados, para una población cercana a los 8 millones; es decir, un diputado por cada 62 mil habitantes. El Congreso Nacional del Ecuador (unicameral) tiene 100 congresistas, para 13 millones de ecuatorianos; un diputado por cada 130 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 veremos más adelante.

En los ejemplos señalados, la relación entre representantes y representados oscila entre el ejemplo de Bolivia, un diputado por cada 62 mil habitantes, y el de Argentina, un diputado por cada 151 mil habitantes. Nótese que los casos de España, Chile y Ecuador son bastante similares, ya que en todos estos casos 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 habitantes es bastante cercana a estas.

El Perú tiene 25 millones de habitantes y nuestro Congreso de la República unicameral tiene 120 congresistas; aproximadamente un congresista por cada 208 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 170 escaños.

Coincidimos, pues, con el planteamiento de que debe solucionarse el problema del déficit de representación parlamentaria. Sin embargo, consideramos que lo uno (la necesidad de incrementar el número de parlamentarios que representen al conjunto de los ciudadanos en el Parlamento) no lleva necesariamente a lo otro (la creación de un Senado). Bastaría con modificar la Constitución flexibilizando el tamaño del Congreso en función del tamaño de la población.

El actual artículo 90° de la Constitución establece que el Congreso, el cual es de una sola cámara, está conformado por 120 congresistas. Este número no se puede modificar, lo que genera muchas distorsiones en la representación.

Se podría modificar la Constitución con una fórmula como la siguiente:

“El número de congresistas que conformarán el Congreso se determinará a razón de un congresista por cada ciento cincuenta mil habitantes, los cuales serán elegidos mediante el sistema de circunscripción electoral múltiple, conforme lo establezca la ley de la materia”.

Si se aplicase esa regla al momento actual, el Congreso peruano debería ser de 167 congresistas. Otorgando representación adicional a los peruanos residentes en el extranjero podríamos llegar a los 170 congresistas.

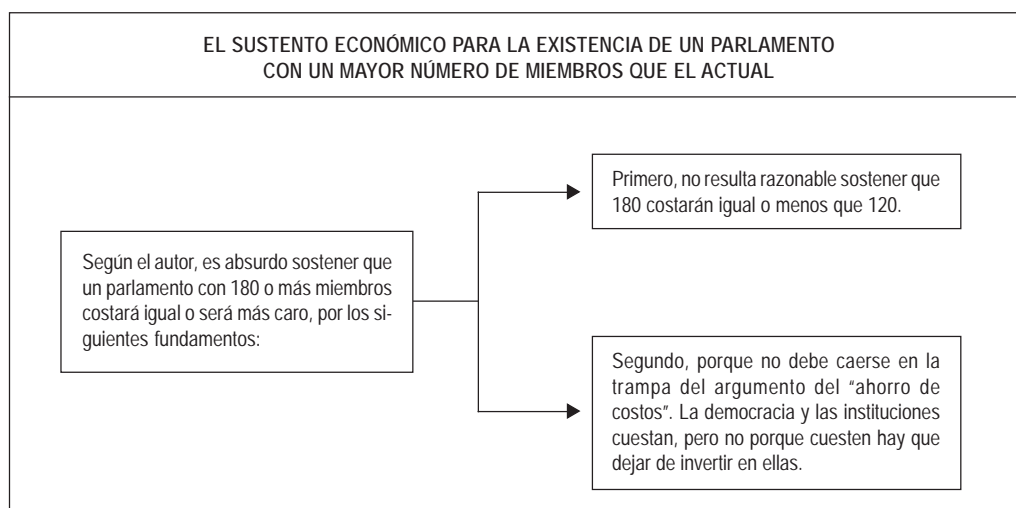
Ahora bien, es evidente que un incremento del número de parlamentarios, necesariamente implicará un incremento del gasto público. Pero ello no debiera ser motivo alguno para no realizar una reforma política tan importante si esta de verdad es necesaria para mejorar el sistema político.

Por ello, ante el manido argumento del ahorro de costos, resulta absurdo responder que un Parlamento (bicameral o no) de 180 o más miembros será más barato o costará igual que un Congreso de 120 miembros. Es absurdo porque, primero, no resulta razonable sostener que 180 costarán igual o menos que 120; y, segundo, porque no debe caerse en la trampa del argumento del “ahorro de costos”. 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).

Incluso si prosperase la propuesta de crear una segunda cámara, el número de representantes en esta eventual segunda cámara debería establecerse independientemente del número de diputados, el cual debería mantener la relación señalada (uno por cada 150 mil habitantes, aproximadamente).

La segunda cámara no debería definir su número de acuerdo a criterios demográficos ya que, a nuestro juicio y conforme desarrollaremos líneas adelante, 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).



3. Razones para la existencia de dos cámaras

Una cosa es clara 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 menor 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 (propia de las repúblicas federativas); y la bicameralidad meramente revisora (que es la que se propone en el dictamen objeto de nuestro análisis).

3.1. La bicameralidad aristocrática

El ejemplo emblemático de la bicameralidad aristocrática corresponde a la monarquía parlamentaria británica. El Parlamento británico está dividido en dos cámaras: la Cámara Alta o Cámara de los Lores y la Cámara Baja o Cámara de los Comunes.

Esta división se explica por el hecho que la sociedad británica, 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 Lo-

res 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). En el momento en que un noble muere, 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, ya que su existencia no tendría ningún sentido.

3.2. La bicameralidad federal

La bicameralidad ha proliferado en los estados republicanos de tipo federal. En estos casos, la existencia de dos cámaras ha obedecido a la necesidad de establecer dos tipos de representación diferentes: una cámara para representar al conjunto de los ciudadanos de la república (propio del modelo republicano), y otra cá-

mara para representar a los estados miembros de la federación (propio del modelo federal). Veamos algunos ejemplos.

El Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, 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.

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 tiene 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 donde cada una de las cuales tiene un número similar de electores⁽³⁾. 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, 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.

Por 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 ó 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.

(3) HANDABAKA, Omar, “El sistema político alemán: balance y retos”, en *Elecciones*, Año 3, N° 3, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2004, pp. 231-232.

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).

3.3. 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 es el modelo que ha sido tomado como referencia por el dictamen de la Comisión de Constitución.

Este modelo de bicameralidad es el que ha recibido los mayores cuestionamientos. Por nuestra parte, coincidimos con las críticas que se le formulan, por los fundamentos señalados al abordar los puntos 2.1. (El Senado como cámara reflexiva vs. la eficiencia unicameral.) y 2.2. (La bicameralidad como control intraorgánico vs. los controles interorgánicos de la función legislativa) de estos apuntes, a los que nos remitimos.

4. Ensayando una propuesta alternativa

4.1. Viabilidad de una bicameralidad de tipo federal en el Parlamento peruano

Que se sepa, nuestro régimen político es uno de tipo republicano, por lo que de plano debemos descartar el modelo aristocrático (aun-

que existen ciertos sectores en nuestra sociedad que, no lo dudo, no se sentirían incómodos con un Senado aristocrático).

Por otro lado, atendiendo a nuestras críticas al modelo de bicameralidad meramente revisora o como elemento de control, que es el que ha sido recogido en el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, no consideramos conveniente su aprobación en los términos propuestos en dicho documento.

Como se reconoce en el propio dictamen, “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 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. Al respecto debe considerarse que si bien es cierto el Perú es una república unitaria (y no una república 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 auto-

nomía 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 del 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”⁽⁴⁾.

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”⁽⁵⁾.

De acuerdo al 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.

4.2. La importancia del sistema electoral

Ahora bien, un elemento muy importante para determinar el tipo de parlamento que se

configurará es el sistema electoral. Así, por ejemplo, como informamos al inicio de estos apuntes, el dictamen de la Comisión de Constitución propone 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 al artículo 189° de la Constitución).

Ahora bien, respecto a la modalidad específica de elección podría optarse entre alguna de las siguientes alternativas:

- La elección de los miembros de la segunda cámara por los ciudadanos, a través de sufragio universal, como en los Estados Unidos.
- La elección (o designación) de los miembros de la segunda cámara por algún órgano de gobierno regional (el Consejo Regional o la Presidencia Regional), como en Alemania. En este caso, personalmente, considero que lo más adecuado sería que la elección corresponda al Consejo Regional, por ser el órgano colegiado y normativo del gobierno regional.

(4) ARGULLOL, Enric, “El federalismo en España”, en VALADÉS, Diego y SERNA DE LA GARZA, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, IJ-UNAM, México D.F., 2005, p. 231.

(5) *Loc. cit.*

- 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.

Por 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), 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.

Consideramos que son esos los asuntos importantes que deben discutirse y definirse al momento de reformar el Parlamento peruano.

Asimismo, en esta reforma también deberían debatirse y definirse otras cuestiones como:

- La propuesta de otorgar representación a los peruanos residentes en el extranjero, estableciendo la circunscripción electoral para estos ciudadanos, de modo que puedan elegir a sus propios representantes al Congreso. De prosperar alguna propuesta de bicameralidad, esta representación debería establecerse únicamente en la Cámara de Diputados.

- La propuesta de otorgar representación parlamentaria propia a “Lima-provincias”, que es el conjunto de las provincias del departamento de Lima, excluyendo a Lima Metropolitana, sobre cuya base se ha constituido un gobierno regional. En la eventualidad que existan dos cámaras, la región Lima-provincias tendría representación en ambas.

- La propuesta de dividir la circunscripción electoral de Lima Metropolitana en varias circunscripciones (v.gr. Lima Norte, Lima Este, Lima Sur, Lima Centro) en cuyos ámbitos los ciudadanos elijan a sus propios representantes al Congreso o a una eventual Cámara de Diputados.

5. Conclusiones

Resulta necesario que la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano, trascienda la simple dicotomía bicameralismo contra unicameralismo, debiendo analizarse los distintos tipos de segundas cámaras que existen en el Derecho Constitucional Comparado, y comprenderse las razones por las que han adquirido las características que actualmente tienen.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que existen tres modelos de bicameralidad: la bicameralidad aristocrática (propia de las sociedades estamentales); la bicameralidad federal (propia de las repúblicas federativas u organizadas análogamente); y la bicameralidad meramente revisora o de control.

En lo personal, consideramos que si el objetivo es retornar a un modelo de Senado meramente revisor o como elemento de control (conforme se propone en el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso), sin considerar los distintos tipos de representación que debe tener cada una de las dos cámaras, no se justifica la reforma

del Parlamento, ya que los costos de esa reforma no justifican sus supuestos beneficios.

Contrariamente, consideramos que debería explorarse la posibilidad de establecer un sistema bicameral de tipo federal, de acuerdo al 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 el Perú.

Por otro lado, consideramos que, independientemente de que se apruebe o no alguna propuesta bicameral, debería ampliarse el número de representantes en nuestra cámara única, de modo que tenga una relación aproximada de, cuando menos, un congresista o diputado por cada 150 mil habitantes.

Finalmente, consideramos que deberían incluirse en la reforma del Parlamento peruano otros temas como la de otorgar representación parlamentaria a los peruanos residentes en el extranjero, y a las provincias de Lima sobre cuya base se ha constituido el gobierno regional de “Lima-provincias”; así como la propuesta de dividir la representación de Lima Metropolitana en varias partes. **JuS**