

La Reforma Constitucional del Congreso

Carlos Blancas Bustamante

Profesor de Derecho Constitucional de la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

La necesidad de cambiar la constitución que nos rige es hoy día un sentimiento creciente de la ciudadanía, que rechaza la posibilidad de que una Constitución nacida de un golpe de estado y diseñada para el servicio, y perpetuación en el poder, de un régimen autoritario, pueda constituir el marco jurídico para el desarrollo de la democracia.

Con esta finalidad, el gobierno transitorio que presidió el Dr. Valentín Paniagua designó una Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (CRC) para que formulara una propuesta que sirviera como factor de estímulo, y también de insumo, al impostergable debate nacional sobre la nueva constitución.

Las líneas que siguen pretenden exponer, y analizar, las principales propuestas del informe final de dicha comisión en lo referente al poder legislativo o Congreso, una de las instituciones en las que, acaso, se concentran la mayor cantidad, y las más profundas, reformas, debido al hecho de que fue este poder uno de los que sufrió mayores

Transformaciones al aprobarse la Constitución de 1993 y también, uno de los que, actuando bajo su nuevo diseño estructural, ha tenido peor comportamiento, apreciado este desde estándares democráticos así como desde elementales criterios de calidad y eficiencia.

1. Se propone, en primer lugar, el retorno al sistema bicameral que rigió hasta 1992, y que ha sido el sistema adoptado por la constitución histórica.¹

La razón principal para ello, radica en el fracaso evidente del congreso unicameral durante el período 1992-2000, - el único en la historia peruana en que ha regido dicho sistema - expresado en su absoluta sumisión al poder presidencial, la renuncia a su función de control y la falta de calidad de la producción legislativa, condicionada exclusivamente por las necesidades, y conveniencias, del gobierno.² El argumento según el cual la bicameralidad era innecesaria en un estado unitario³, -por duplicar funciones y dilatar la

-
- (1) Las Constituciones del Perú optaron por el sistema bicameral, con excepción de las de 1823 y 1867 que consagraron el unicameralismo pero que no llegaron a regir. Tampoco rigió la de 1826, conocida como «constitución vitalicia» que estableció un sistema tricameral.
 - (2) «La experiencia peruana de unicameralismo a partir de 1992 ha sido poco feliz no por la existencia de una mayoría absoluta oficialista (cosa que no tendría porqué causar problemas si es decisión del pueblo) sino por la forma en que dicha mayoría ha entendido que consiste su hegemonía parlamentaria : la ha tomado no solamente como el derecho a decidir, sino como la improcedencia de la discusión y de la concertación con la minoría. De esta manera, se produce una hegemonía de la mayoría con procedimientos reñidos con los principios de pluralismo, la tolerancia y concertación que son esenciales a la democracia» (RUBIO CORREA, Marcial, «Estudio de la Constitución Política de 1993», Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 1999, Lima, 1999, Tomo 4, p.56.)
 - (3) Ya en 1932, replicando a quienes sostenían semejante posición, Víctor Andrés Belaúnde afirmó: «Yo precisamente sostengo lo contrario : en los países unitarios el Senado se impone porque en ese caso sería omnipotente la Cámara única; no tendría ningún control; en tanto que en los países federales bastaría tal vez una Cámara porque no sería omnipotente por la división de lo que podríamos llamar las jurisdicciones; la federal y la estatal» (BELAUNDE, Víctor Andrés, «El Debate Constitucional», Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A., p.p.92-93.

producción legislativa-, y que, por el contrario, la unicameralidad reforzaría la posición del Congreso⁴ y se traduciría en una mejor y más rápida labor legislativa, ha sido desvirtuado completamente al comprobarse la baja calidad de la legislación dictada en dicho período y su contenido casuístico y coyuntural, determinado por las urgencias políticas del régimen.⁵

De otro lado, la supuesta reducción del gasto público que supondría la disminución del número de parlamentarios a la mitad de los previstos por la Constitución de 1979,⁶ se ha visto contradicha por el hecho de que al haberse multiplicado por ocho la remuneración que percibía un legislador en 1990, el gasto total en haberes de los congresistas se ha incrementado en un 300% respecto al de aquel año,⁷ demostrando que la utilización de este argumento respondió exclusivamente a la necesidad de justificar ese cambio constitucional, pero no a la voluntad real de generar un ahorro presupuestal.

La restauración de la bicameralidad responde a la necesidad política de introducir un mecanismo de control intraorgánico⁸, que asegure el funcionamiento democrático del Congreso, así como a la exigencia técnica de mejorar la calidad de la producción legislativa. Para ello es indispensable acentuar y perfeccionar el esquema diseñado por la Constitución de 1979, esto es, diferenciar las funciones de ambas cámaras, hasta aproximarnos a lo que suele conocerse como "bicameralismo imperfecto" o "atenuado"⁹. Con esta finalidad a la Cámara de Diputados se le atribuye el monopolio de la función política y de control, correspondiéndole, con carácter exclusivo, formular preguntas e interpelar a los Ministros,

aprobar el voto de censura y otorgar el de confianza, así como constituir comisiones investigadoras sobre asuntos de interés nacional. En este último aspecto, se introduce una variación significativa respecto a la Constitución del 79, ya que, a diferencia de ésta, se priva de la facultad de nombrar comisiones investigadoras al Senado, para reservar esta labor a la cámara baja, acentuando el rol contralor y fiscalizador de ésta.

Un mejor diseño que el establecido por la Constitución del 79 se propone en relación al ejercicio de la facultad legislativa, pues se plantea que el Senado actúe, exclusivamente, como cámara revisora, lo que obliga a que toda iniciativa legislativa comience su trámite ante la Cámara de Diputados. En la anterior carta (Const.79., art.192^o), cualquiera de las cámaras podía actuar como cámara de origen de un proyecto de ley, correspondiendo a la otra ser la cámara revisora. Asimismo, en caso que el proyecto aprobado en la cámara de origen fuera desaprobado o modificado por la cámara revisora, aquella sólo podía insistir en su primitiva resolución con el voto favorable de los dos tercios del total de su miembros, siendo ésta misma la votación requerida, a su vez, por la cámara revisora para insistir en su rechazo o modificación. De darse este supuesto, la ley no se dictaba, al ser insuperable el conflicto de criterios entre las dos cámaras.

Este procedimiento, previsto por el Art.192^o Const.79, ilustra suficientemente el hecho de que en cuanto se refería a la función legislativa, la carta de 1979 consagró un esquema de «bicameralismo perfecto».

La propuesta de la CRC, adopta una perspectiva distinta, basada en la idea de que el

(4) Ballesteros formula una fundamentada crítica a este argumento, señalando que «Los argumentos esbozados por el Dictamen en Mayoría de la Comisión de Constitución son voluntaristas y con poco peso conceptual. En efecto, no existe prueba alguna de que «una sola Cámara refuerza al Parlamento». Mutatis mutandi esto significaría que todo Parlamento bicameral es débil. Pero ¿es en realidad débil el Parlamento bicameral norteamericano?; ¿lo son los que componen el régimen parlamentario existente en Europa?; en qué prueba histórica se basa esta tesis de la unicameralidad como refuerzo del Parlamento?» (BERNALES BALLESTEROS, Enrique, «La Constitución de 1993: análisis comparado», Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA, Lima, 1996, p. 379-85)

(5) Es el caso, por ejemplo, de la Ley de «interpretación auténtica» dictada para que Fujimori pudiera ser reelecto nuevamente el año 2000, así como el de las reformas a la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, hechas con la única finalidad de impedir el referéndum solicitado por más de un millón de ciudadanos sobre aquella ley. También pueden mencionarse la Ley N° 26954 que reformó la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones modificando la votación requerida para admitir las tachas contra los candidatos presidenciales, cuyo objetivo fue bloquear la presumible tacha contra la postulación de Fujimori.⁶

(6) Según esta Constitución el Congreso estaba integrado por 60 Senadores y 180 Diputados.

(7) En 1990 el haber promedio de un parlamentario ascendía a mil dólares y en la actualidad alcanza unos ocho mil. En base a estos datos puede estimarse que el gasto mensual en remuneraciones se incrementó, en el mismo período, de 240 mil dólares mensuales a 960 mil, a pesar de haber disminuido el número de congresistas de 240 a 120.

(8) «El control intraórgano incorporado al aparato legislativo más importante políticamente y más eficaz funcionalmente es el sistema bicameral. La función legislativa está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes» (LOWENSTEIN, Karl, «Teoría de la Constitución», Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p.246.)

(9) Vid. Biscaretti di Ruffia, Paolo, «Derecho Constitucional», Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1982, p. 315.

Senado actúe como una verdadera cámara de «reflexión», lo que supone convertirlo en la cámara revisora. Por ello, toda iniciativa de ley, incluyendo las provenientes de los propios Senadores, sería presentada a la Cámara de Diputados, la cual la estudia, debate y aprueba, o desaprueba, en primer lugar. Únicamente los proyectos aprobados por ésta cámara se envían al Senado para su revisión.

Aunque el informe de la CRC lo haya omitido, es obvio que en caso de desaprobación o modificación de un proyecto por el Senado, aquél podrá, no obstante, ser definitivamente sancionado como ley si la cámara de origen (la de Diputados) insiste en su primigenia decisión con una mayoría calificada que podría ser de 2/3 o, si se prefiere una menor rigidez, de 3/5 del número legal de sus miembros. No tendría el Senado, en este caso, la facultad de insistir en su rechazo o modificación al proyecto, con el consiguiente efecto de bloquear la aprobación del mismo, pues ello, al margen de cual sea la cámara en que primero se discuta la iniciativa, es propio de un bicameralismo perfecto, ajeno al modelo que se propone.

Por su parte, el Senado, convertido en una verdadera cámara de «reflexión» en materia legislativa y liberado, a su vez, de responsabilidades en la función política y de control, asumiría, con mayor énfasis, y prestancia, la tarea de actuar como órgano de cooperación con el Poder Ejecutivo en la conformación de los órganos constitucionales autónomos y en la designación de altos funcionarios de la República. En esta materia, le corresponde la ratificación de los ascensos de los oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía al grado de General y Almirante, así como la del nombramiento de Embajadores y Jefes de Misión Diplomática,

recuperando para el Congreso una indispensable prerrogativa que la Constitución de 1993 le arrebató, en beneficio del gobierno.

También deberá el Senado designar al Contralor General de la República ¹⁰ y de tres Directores del Banco Central de Reserva, y ratificar el nombramiento del Presidente de dicho Banco y del Superintendente de Banca y Seguros. En forma conjunta con la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto General de la República y elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional así como al Defensor del Pueblo, aun cuando, a título particular, soy de la opinión que la designación de los miembros del TC, así como la del Fiscal de la Nación deben ser competencia exclusiva del Senado, actuando, por cierto, esta cámara en representación del Congreso. ¹¹

“... la restauración de la bicameralidad responde a la necesidad política de introducir un mecanismo de control extraorgánico que asegure el funcionamiento democrático del congreso...”

2. Planteada la restauración del Senado, interesa determinar cual debe ser el número adecuado de sus miembros, lo que no puede ser decidido sin tener en cuenta los criterios de

representación y el número de miembros de la otra cámara.

Respecto de lo primero, cabe señalar que en los sistemas federales, en que se atribuye al Senado la representación de los Estados o territorios (representación territorial) y no las de las personas (representación personal o poblacional) se otorga, generalmente, un mismo número de Senadores a todos los Estados, independientemente de su extensión territorial o densidad poblacional. Así, como sabemos, en Estados Unidos cada Estado elige 2 Senadores y en países como Argentina, Brasil y México cada Estado elige 3. El número de Estados representados así como la cantidad de Senadores atribuido a cada uno de ellos, determina la

(10) En este punto la propuesta de la CDR es que el Contralor General sea designado por el Senado y no, como ocurre actualmente, nombrado por el Presidente de la República y ratificado por la Comisión Permanente del Congreso. La razón de esta propuesta no es otra que garantizar la completa independencia del Contralor General respecto del Poder Ejecutivo, que por ser el principal ejecutor del presupuesto es, asimismo, sobre quien recae, en gran medida, la actividad de control.

(11) En lo que se refiere a los Magistrados del Tribunal Constitucional, considero que la prolijidad que se requiere para seleccionar y calificar a las personas apropiadas, así como la necesidad de que ello sea producto, en lo posible, del consenso, hace aconsejable que sea el Senado quien los designe. En cuanto al Fiscal de la Nación opino que, teniendo en cuenta la función del Ministerio Público respecto a la defensa de la legalidad y la persecución del delito, su jefatura debe corresponder a una autoridad directamente designada para esa función, y no provenir de una elección entre los fiscales supremos. En tal sentido, propongo que sea designado por el Senado, para un mandato de 6 años, en base a una terna doble formulada por el Consejo Nacional de la Magistratura.

composición numérica del Senado, sin que en ello influya la dimensión demográfica de cada estado ni, tampoco, el tamaño de la cámara baja.

En cambio, en los estados unitarios, la cámara de senadores no obedece a un criterio de representación territorial, lo que obliga a recurrir a otros criterios para su conformación. Entre éstos predomina el hecho de que por tratarse de una cámara de reflexión o revisora, se prefiere una cámara no muy numerosa, donde el clima de diálogo prevalezca sobre el de debate y confrontación, más bien propio de las cámaras políticas. Una forma de establecer su número es, por tanto, mediante una correlación proporcional con el de la Cámara de Diputados, la misma que en la historia del Perú en el siglo XX, ha sido de 3 a 1, esto es, que el número de Senadores -cualquiera sea su forma de elección- ha sido siempre el tercio del número de los diputados.¹² Otra forma consiste en señalar un *numerus clausus* de miembros del Senado, el cual se mantendrá sin variación cualquiera que fuere el número de los diputados, tal como lo hace la Constitución de Colombia, que lo fija en 100 Senadores (Art.171º) y la de Uruguay que lo señala en 30 (Art.94º).

Por ese motivo, la CRC, teniendo en cuenta que plantea elevar el número de diputados a 150, (infra 3) propone un Senado de 50 miembros.

3. La determinación del número de diputados, es otro asunto en el que es necesario introducir cambios. Con la Constitución del 79, los diputados fueron 180 y al establecerse el Congreso unicameral, bajo la Constitución actual, este cuenta con 120 legisladores.

Teniendo en cuenta que, por lo general, a la cámara de diputados se le reconoce una representación personal o poblacional, y no territorial, suele determinarse su número en función a una relación proporcional directa entre los electores y los representantes. No es frecuente por ello que en

el texto de las constituciones se precise cuantos miembros integran esta cámara, remitiendo, en cambio, dicha tarea a la ley, pero en base a criterios señalados por la Constitución. Así, por ejemplo, la Constitución argentina indica que los Diputados representan al pueblo de las provincias y de la Capital y su número será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos (art.37º). De esta forma, la Cámara de Diputados no tiene un número fijo de miembros, sino que éste variará conforme al incremento de la población, en base a censos que deben efectuarse cada diez años.

Sin embargo, otras constituciones sí proceden a fijar de antemano, con la técnica del *numerus clausus*, el número de los diputados como la del Uruguay (99), Chile (120) o la peruana de 1979 (180). Una fórmula intermedia la adopta España que fija un número mínimo (300) y un número máximo (400) y encarga a la ley fijar la cantidad de diputados de cada circunscripción en proporción a la población.

En el caso de la Constitución de 1979, a la que se ha reprochado haber configurado un Congreso sobredimensionado, cabe recordar que en el año de su aprobación por la Asamblea Constituyente la población total del país era de aproximadamente 18 millones de habitantes, lo que significa una relación de 1 diputado por cada 100 mil habitantes. Siguiendo este criterio, en 1993, con una población de 22'639,443 de peruanos¹³, los 120 diputados previstos por la Constitución aprobada ese año, venían a representar, cada uno, cerca de 200 mil habitantes,¹⁴ lo que significa que la proporción entre representante y representado se había debilitado significativamente, al disminuir el número de congresistas pese a haber aumentado el número de habitantes.

Para llegar a la cifra de 150 diputados se ha tomado como referencia no la población total sino la población electoral, lo que constituye otro criterio

(12) En la Constitución de 1920 los Senadores eran 35 y los Diputados 110 (art.72º). La Constitución de 1933 remitió a la ley fijar el número de diputados y senadores, en base a la cual durante el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-62) y el primero de Fernando Belaúnde Terry (1963-68), el Congreso contó con 45 Senadores y 135 Diputados. La Constitución de 1979, estableció en 60 el número de Senadores y 180 el de Diputados.

(13) Instituto Nacional de Estadística e Informática, «Perú: Compendio Estadístico 2001», Lima, Perú, Junio 2001, p.61.

(14) Rubio Correa señala al respecto que «una representación promedio de un congresista por cada cien mil ciudadanos y cada doscientos mil habitantes...es bastante alta».(Rubio Correa, Marcial, op.cit.,p.57.).

válido -quizás más ajustado a la realidad- para fijar la dimensión de la representación parlamentaria. Si consideramos que en los comicios del año 2001, el padrón electoral registró un total de 14'906,223 electores, resulta que la cifra de 150 diputados expresa una proporción de 1 diputado por cada 100 mil electores, criterio que, en general, parece ajustado y congruente con la racionalidad.

De otro lado, una razón adicional, pero no por ello menos importante, para que el número de miembros de la Cámara de Diputados sea mayor al del Congreso actual está relacionado al sistema electoral. En efecto, el sistema de representación proporcional que nos rige y que seguimos considerando el más adecuado a nuestra heterogénea realidad social y política, aplicado con distrito múltiple de base departamental

“... El sistema de representación proporcional que nos rige... aplicado con distrito múltiple de base departamental reclama que algunos departamentos cuenten con un mayor número de diputados”

reclama que algunos departamentos cuenten con un mayor número de diputados para que el sistema no se desnaturalice. Suele considerarse que para que el principio proporcional se aplique correctamente, el tamaño del distrito electoral no debe ser pequeño, por lo que lo más adecuado es que cada distrito elija no menos de tres representantes. Sin embargo, en el último proceso electoral del 2001, 9 de los 25 distritos electorales eligieron menos de tres congresistas y en uno de ellos sólo se eligió un congresista¹⁵ lo que, virtualmente, significó que en ese departamento no se aplicó el sistema proporcional, previsto por la Constitución (Const. Art.187º) sino el de mayoría en distrito uninominal.

Para que cada uno de esos distritos -suponiendo que se continúe recurriendo al «departamento» como distrito electoral- cuente con

tres escaños sería preciso agregar 10 curules más al Congreso, pero, a su vez, para mantener la distribución proporcional de los escaños disponibles en función a la población de cada distrito electoral sería menester aumentar los de otros, a fin de que los distritos pequeños no resulten sobrerepresentados y los de mayor tamaño subrepresentados. Por ello, la cifra de 150 diputados parece ser un número apropiado para que los criterios antes expuestos puedan aplicarse sin forzar excesivamente la realidad.¹⁶

4. Para construir un sistema bicameral imperfecto no basta diferenciar las funciones de las cámaras, sino que es preciso atribuirles una composición distinta, a fin de que el vínculo de representación y ciertas características personales de sus miembros generen, en cada una, si no posiciones políticas completamente diferentes, cuando menos actitudes y perspectivas que puedan complementarse.

El origen electoral de cada cámara, propio de todo régimen democrático, excluye que la diferencia entre una y otra pueda reposar en el carácter electivo de la cámara baja y no electivo de la cámara alta, como en las antiguas cámaras aristocráticas, de la que sólo sobrevive la Cámara de los Lores del Reino Unido.

Sin embargo, al provenir ambas cámaras de una elección popular, la posibilidad de diferenciarlas políticamente se reduce notablemente, pues el sistema de partidos conducirá, muy probablemente, a que la correlación de las fuerzas políticas sea similar en cada una de ellas, por lo que se impone buscar respuestas a partir de las posibilidades que ofrece el sistema electoral.¹⁷

(15) Los departamentos de Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali, eligieron 2 diputados y Madre de Dios 1.

(16) No obstante, aún con una Cámara de Diputados de 150 miembros, aplicando una proporción de 1 diputado por cada cien mil electores o fracción mayor a 50 mil, sería necesario, en algunos casos, integrar a por lo menos dos departamentos para constituir distritos electorales con no menos de tres diputados como en el caso de Huancavelica-Apurímac y Tacna-Moquegua, pues individualmente ninguno de ellos alcanzaría ese tamaño; y, en otros casos, adscribir otros departamentos a distritos electorales geográficamente contiguos como Madre de Dios al Cuzco, Tumbes a Piura, Amazonas a Lambayeque, Pasco a Huánuco y Ucayali a Loreto.

(17) Señala Lowenstein que «Para evitar esta duplicidad mecánica de la voluntad electoral, se han creado un amplio repertorio de dispositivos, más bien artificiales, para diferenciar a ambas cámaras. Todos ellos tienden, sin violar los principios democráticos, a mantener el carácter tradicional de la cámara alta como la rama más conservadora del parlamento, al constituirla por personas de gran madurez, cualidades escogidas y de gran firmeza de carácter» (LOWENSTEIN, Karl. op.cit.,p.248.)

Una solución, ciertamente relativa, a esta cuestión podría encontrarse a través de mecanismos que incidan i) sobre el distrito electoral y ii) sobre la duración del mandato y oportunidad de la elección.

En el primer caso, se busca que el Senado sea elegido en un distrito electoral diferente al que se emplea para la elección de los diputados. Asumiendo que en el Perú se ha optado por el distrito múltiple de base departamental para la elección del Congreso y que este mismo sistema sería el más adecuado para elegir la Cámara de Diputados, la elección del Senado podría efectuarse i) en distrito múltiple de base regional, o ii) en distrito nacional.

La elección del Senado sobre la base de las regiones fue la opción de la Constitución del 79, que nunca llegó a realizarse al no constituirse durante su vigencia la totalidad de las regiones, que era el requisito exigido por dicha carta para que los Senadores fueran elegidos en esa forma¹⁸. Si bien la descentralización debe seguir siendo una prioridad nacional, la dificultad persistente para delimitar las regiones, ante la resistencia de la mayoría de los departamentos a integrarse con otros para dar lugar a esas nuevas áreas económico-políticas, viene relegando el proceso de regionalización, por lo que condicionar la elección del Senado a la culminación de aquel puede conducir al mismo resultado negativo que tuvo bajo la Constitución del 79. Por otro lado, constituidas las regiones, éstas podrían servir de base a los distritos electorales para elegir la Cámara de Diputados, en lugar de los departamentos que, en tal supuesto, devendrían en estructuras político-administrativas en extinción.

En cambio, la elección del Senado en distrito nacional, como ocurrió durante la vigencia de la Constitución del 79, vendría a ser la opción más recomendable, al tener como uno de sus efectos positivos la probable elección de figuras políticas de dimensión nacional o de arraigado prestigio profesional, académico o intelectual, más apropiadas para integrar una cámara de reflexión que si fueran elegidos en ámbitos más reducidos y, por lo mismo, más expuestos a la influencia del localismo. En el área sudamericana, Colombia, Uruguay y Paraguay, que son países unitarios con

sistema bicameral, la elección del Senado tiene lugar en distrito único nacional.

Otra variable que podría escogerse para diferenciar, en lo posible, la composición del Senado y la de la Cámara de Diputados, sería la elección de ambas cámaras, o cuando menos una parte de una de ellas, en fechas distintas. Con este propósito, la propuesta de la CRC plantea que ambas cámaras sean elegidas por un período de 5 años, pero mientras que el Senado no se renovaría parcialmente, la de Diputados estaría sujeta a la renovación por mitades cada 30 meses o dos años y medio. Mediante este mecanismo, la integración de la Cámara de Diputados reflejaría de manera más cercana el cambiante sentir político del país, especialmente a la mitad del mandato presidencial -también fijado en 5 años-, mientras que el Senado, por no ser cámara política, se mantendría inalterable hasta la culminación de su mandato.

5. Precisamente, el tema de la duración del mandato parlamentario y la renovación parcial de las cámaras, es otra de las cuestiones abordadas por la CRC, dentro del propósito de «sincerar» la representación parlamentaria, ajustándola al cambiante sentimiento de la opinión pública.

Finalmente, no se ha considerado conveniente reducir la duración del mandato parlamentario, por estimar que el de 5 años es apropiado y permite que se mantenga la coincidencia entre la elección presidencial y la parlamentaria. Sin embargo, se establece que la Cámara de Diputados se renovará por mitades cada dos años y medio, es decir, exactamente al cumplirse la mitad del período presidencial.

La renovación parcial de la C. de Diputados tiene efecto sobre otras dos figuras, una existente, aunque cuestionada, y la otra inexistente entre nosotros pero reclamada con insistencia por algunos sectores del país. La primera es la disolución del Congreso por el Presidente, siempre que aquel haya censurado previamente a, cuando menos, dos Consejos de Ministros, en la versión que consagra el Art.134° de la actual Constitución, o a tres gabinetes, en la versión de la Const. del 79 (Art.227°), que introdujo esta exótica figura en nuestro régimen constitucional.

(18) Según la Cuarta Disposición General y Transitoria de la Constitución del 79 «Mientras se constituyen todas las regiones, el Senado se elige en distrito nacional único».

Además del hecho que la figura de la disolución del Congreso, resulta disfuncional en un régimen presidencial -por no afectar la continuidad del Presidente, que es el jefe del gobierno, y no sólo del Estado, a diferencia de la función que cumple la disolución en el régimen parlamentario- su utilización como arma de presión sobre el Congreso y, por consiguiente, medio de reforzamiento del poder presidencial¹⁹, hace inconveniente que esta figura subsista, siendo más apropiado que se establezca el cauce institucional de la renovación parcial para que sea el electorado quien introduzca los cambios necesarios a la composición de la cámara política, en razón de la actuación de ésta.

De otro lado, tampoco se ha recogido el planteamiento consistente en permitir la revocación popular de los parlamentarios. La razón principal se encuentra en el hecho de que dentro de un sistema proporcional tal mecanismo podría ser aprovechado, a posteriori de la elección parlamentaria, por el partido vencedor para desalojar de sus curules a la minoría, utilizando, precisamente, su mayor fuerza electoral en cada distrito electoral. Por esta vía, la revocatoria, en lugar de servir como instrumento de control ciudadano sobre los representantes, podría pervertirse al punto de ser la herramienta mediante la cual una mayoría gubernamental relativa podría conseguir la mayoría absoluta, eliminando, con apoyo del propio régimen, a la minoría parlamentaria. Tampoco es ajeno a este criterio, opuesto a la revocación del mandato parlamentario, el hecho de que esta figura conduciría, casi con seguridad, al predominio de los intereses localistas, al subordinar la evaluación de la conducta de cada representante a su mayor o menor capacidad de gestión de las aspiraciones concretas de cada distrito electoral lo que, en una perspectiva más teórica, significaría someterlos a un mandato imperativo y, por tanto, convertirlos en apoderados de grupos o sectores, en lugar de representantes de la nación.

6. Otro aspecto sumamente importante, que justifica la existencia de dos cámaras, es el relativo

a la acusación constitucional. Al introducirse el unicameralismo, esta potestad del Congreso, que en la constitución histórica había sido ejercida complementariamente por ambas cámaras, tuvo que ser adecuada a la nueva estructura, obligando a crear mecanismos artificiales, para mantener separadas las figuras del acusador y del juzgador, o cuando menos, la de quien, en caso de delitos de función, declara que hay lugar a la formación de causa.

Para superar esta dificultad, la Constitución actual encomendó el rol de acusador a la Comisión Permanente del Congreso (Art.99º) y el de órgano de sanción -política- y, cuando corresponda, el de denunciar penalmente al acusado, al Congreso en pleno, sin participación de la Comisión Permanente. Ello significa que, en materia de acusación constitucional, el Congreso unicameral se ve obligado, para no alterar este procedimiento constitucional, a desdoblarse, confirmando con ello la necesidad de la doble cámara.

Así, se volvería al esquema de la Constitución del 79, asignando a la Cámara de Diputados la función de acusar a los altos funcionarios del Estado por los delitos de función o infracción a la Constitución, y al Senado la de declarar que procede la denuncia ante el Fiscal de la Nación.

En esta materia también se produce un cambio significativo, al suprimirse la posibilidad de que el Senado -como el Congreso actual- aplique sanciones como la inhabilitación o la destitución, que han aproximado la acusación constitucional a la figura del juicio político, con grave riesgo de incurrir en abusos, facultándolo únicamente a decretar la suspensión temporal de los funcionarios sometidos a proceso judicial y, reservando, congruentemente, la destitución de los mismos a la existencia de una sentencia judicial condenatoria por aquellos delitos o infracciones.

7. El nuevo esquema del Congreso, supone, también, el replanteamiento de las funciones de la Comisión Permanente. Este órgano, creado por la Constitución del 79 para actuar durante los períodos

(19) Cfr. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, «El Poder Ejecutivo Presidencial» en Pensamiento Constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, Lima, 1996, Año III, N° 3, p.p.85-102.

de receso de las cámaras, fue convertido en la Const.93 en una suerte de pequeña cámara paralela al Congreso²⁰ a la que, incluso, se le habilitó para legislar, previa delegación de facultades por el Congreso, y asumir determinadas funciones antes pertenecientes al Senado, como la ratificación y designación de altos funcionarios.

Lo que se plantea es retornar a la concepción de la Comisión Permanente plasmada en la Constitución del 79, integrada en forma bicameral y proporcional, restándole la posibilidad de ejercer función legislativa y la de ratificar o designar los altos funcionarios del Estado, en los casos en que la Constitución encomienda esta función al Congreso o a una de sus cámaras.

8. Finalmente, otro aspecto de real importancia es el relativo al estatuto de los parlamentarios.

La innovación más importante es la que se refiere a la eliminación de la acusación constitucional como requisito previo para que puedan ser juzgados por delitos de función o infracción constitucional, manteniendo únicamente la protección especial que significa la inmunidad parlamentaria, según la cual la detención y

procesamiento del representante, por cualquier delito, exige que, previamente, la cámara respectiva la haya autorizado. Se ha considerado que la inmunidad resguarda suficientemente al parlamentario frente a probables manipulaciones judiciales del poder político, por lo que no es necesaria la protección que dispensa la acusación constitucional, reservada, por el contrario, a los altos funcionarios que no gozan de inmunidad.

Asimismo, se ha dejado de lado el clásico principio de la irrenunciabilidad del mandato parlamentario, admitiendo la renuncia de éste, como ya lo han establecido numerosas constituciones modernas.

Se admite la reelección sine die de los Senadores y Diputados, siguiendo una línea clásica, con la cual particularmente disiento. Soy de la opinión que sólo proceda una reelección y no se permita una segunda, hasta que no haya transcurrido, cuando menos, un período intermedio (2-1-2). Ello permitirá una renovación mayor del Congreso y servirá de freno a los políticos profesionales que encuentran en la reelección ilimitada el mecanismo adecuado para su sobrevivencia. **D&S**

(20) Refiriéndose a la Comisión Permanente diseñada por la Constitución vigente, Bernalles Ballesteros anota que «...se ha incurrido en el error de tratarla como si fuera un ente propio, que en muchos aspectos recuerda al Senado de la Constitución precedente. No son pocos los que a este respecto comentan que esta Comisión Permanente es en realidad un Senado «disfrazado». (BERNALES BALLESTEROS. Enrique. op.cit., p.412.)