



## **ACTA DE LA VIGÉSIMA QUINTA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Raúl Porras Barrenechea /Plataforma Microsoft Teams

Martes 24 de mayo de 2022

### **Resumen de acuerdos:**

- **Se acordó la aprobación de las actas de la vigésima tercera sesión ordinaria y décima sesión extraordinaria, de fechas 03 y 06 de mayo, respectivamente.**
- **Se aprobó, por mayoría, solicitar al Consejo Directivo la derivación del Proyecto de Ley 1140/2021-CR, Ley de reforma constitucional que incorpora a la Superintendencia de Educación Superior Universitaria -Sunedu- como órgano de control y supervisión del estado en la educación universitaria, a pedido del congresista Soto Palacios.**
- **Se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión.**

---

En la Sala Raúl Porras Barrenechea, siendo las 09 h 35 min del martes 24 de mayo de 2022, verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, que para la presente sesión era de 10 congresistas, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, dio inicio a la vigésima quinta sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, correspondiente a la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022, con la asistencia de los congresistas titulares AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARAGÓN CARREÑO, Luis; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; MORANTE FIGARI, Jorge; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson y TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana.

Se dio cuenta de las licencias presentadas por los congresistas Víctor Cutipa Ccama y Alejandro Cavero Alva.

### **I. DESPACHO**

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 09 y 22 de mayo, así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de esos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.



## II. ACTAS

La PRESIDENTA sometió a consideración las actas de la vigésima tercera sesión ordinaria y décima sesión extraordinaria, de fechas 03 y 06 de mayo, respectivamente.

No habiendo observaciones, se acordó la aprobación de las actas de la vigésima tercera sesión ordinaria y décima sesión extraordinaria, de fechas 03 y 06 de mayo, respectivamente.

## III. INFORMES

No habiendo informes, la PRESIDENTA dispuso pasar a la estación pedidos.

## IV. PEDIDOS

El congresista SOTO PALACIOS refirió que el 13 de mayo dirigió un oficio a la Presidencia solicitando se realicen los trámites respectivos para que el Proyecto de Ley 1140/2021-CR sea decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento como segunda comisión dictaminadora, en atención al criterio de especialización.

La PRESIDENTA indicó que el pedido pasaría al orden del día para la votación correspondiente.

El congresista REYMUNDO MERCADO pidió que se emita el predictamen sobre el Proyecto de Ley 187/2021-CR, Ley que deroga el segundo párrafo del artículo 62 de la Constitución Política del Perú sobre el régimen económico. Del mismo modo, solicitó que se emita el predictamen sobre el Proyecto de Ley 421/2021-CR, Ley que desarrolla el ejercicio de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral o física del cargo de Presidente de la República regulada en el inc. 2) del artículo 113° de la Constitución Política del Perú. Recordó que ambas iniciativas fueron presentadas por el grupo parlamentario Juntos por el Perú.

La PRESIDENTA indicó que se tomaría nota del pedido.

El congresista MUÑANTE BARRIOS recordó que la semana anterior solicitó a la Presidencia invitar con carácter de urgencia al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que informe sobre las medidas restrictivas para el ejercicio del derecho al voto en las elecciones internas. Adicionalmente, solicitó que en una próxima sesión se pueda aprobar la insistencia en el Proyecto de Ley 1823/2021-CR, Ley que deroga parcialmente el artículo 1 del Decreto Legislativo 1323, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género, en el extremo que modifica el literal d) del numeral 2 del artículo 46 y del artículo 323 del Código Penal.



La PRESIDENTA indicó que se citaría para una próxima sesión al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El congresista BELLIDO UGARTE solicitó la priorización del Proyecto de Ley 1016/2021-CR, Ley que modifica el artículo 206 de la Constitución Política del Perú y reconoce legitimidad a la asamblea constituyente para realizar la reforma total de la Constitución.

## V. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA recordó que en el mes de marzo se inició el proceso de estudio y debate de los proyectos de ley de reforma constitucional que plantean una reestructuración de la organización y funciones del Poder Legislativo, con miras a mejorar la calidad de la representación nacional, la producción legislativa y de control político, así como el equilibrio de poderes, a través de la reinstauración de la bicameralidad en el Congreso.

Explicó que dicho modelo organizacional representa no sólo parte de la identidad de la democracia nacional, ya que, históricamente, el Parlamento Peruano ha sido bicameral, sino que, tal y como lo afirman la gran mayoría de los académicos, especialistas en derecho constitucional y políticos en el país, el bicameralismo representa también la mejor forma de optimizar el funcionamiento del Poder Legislativo.

Manifestó que el modelo unicameral diseñado en la Constitución de 1993 nos ha enseñado a los políticos que por más esfuerzos que realicemos para mejorar la calidad de la representación y de las leyes, necesitamos mucho más que buenas intenciones para organizarnos: Necesitamos reestructurar la organización del Parlamento para hacerlo más eficiente, más reflexivo, más representativo y equilibrado.

Sostuvo que un congreso unicameral compuesto por 130 congresistas no puede representar a cerca de 33 millones de habitantes y tampoco conocer sus necesidades de forma íntegra ni cumplir eficientemente con las expectativas de sus representantes. En ese sentido, expuso que un congreso unicameral con congresistas que presentan iniciativas y las aprueban, difícilmente tendría la posibilidad de revisarlas con una visión distinta o alejada de los apasionamientos políticos del momento; por tanto, todo su trabajo legislativo y de control conlleva el riesgo de sesgos individuales o grupales. Agregó además, que un Congreso que concentra el poder en sus órganos internos compuestos por ellos mismos no permite generar los espacios para obtener el equilibrio funcional para la mejor toma de decisiones.

Así, explicó que esas preocupaciones, entre otras, serían analizadas durante el presente mes, lo que motivaba a priorizar la evaluación de los proyectos de ley para el retorno a la bicameralidad, discusión que tenía más de 20 años. Luego, destacó la labor de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, el Acuerdo Nacional y la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.



Recordó que en marzo del presente año, los congresistas Alejandro Cavero Alva y Rosselli Amuruz Dulanto presentaron sus iniciativas, sesión en la cual se pudo escuchar la posición técnica de los reconocidos constitucionalistas Domingo García Belaunde y Francisco Eguiguren Praeli.

Indicó que, a la fecha, eran siete proyectos los que planteaban el retorno al sistema bicameral, sustentados en la necesidad de mejorar la representación popular, la calidad de las leyes y el control interorganos.

Adelantó que en la sesión se tendría la sustentación de cinco proyectos de ley que proponen un Congreso bicameral, por parte de los congresistas Alva Prieto, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Aragón Carreño y Elías Ávalos y que luego se tendría la exposición de los especialistas Carlos Hakansson Nieto y Ernesto Álvarez Miranda.

—o—

La PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 2025/2021-CR, Ley de reforma constitucional para restituir el Senado y la bicameralidad en el Poder Legislativo, presentado por la congresista María del Carmen Alva Prieto, del grupo parlamentario Acción Popular, a quien concedió el uso de la palabra.

La congresista ALVA PRIETO agradeció la invitación para exponer los principales alcances de la propuesta legislativa de reforma constitucional para restituir el Senado y la bicameralidad en el Congreso. Sostuvo que tras casi 3 décadas de un sistema unicameral había llegado el momento de debatir la posibilidad de retornar al sistema bicameral. Recordó que eran siete los proyectos de ley que se encontraban en la Comisión que tenían por objeto realizar esta importante reestructuración en el sistema congresal.

Refirió que la reforma constitucional de su autoría tiene por finalidad restablecer el sistema bicameral, el cual permitiría mejorar la estructura, el funcionamiento y la representatividad del Poder Legislativo. Indicó que para tal efecto era necesario modificar 40 artículos de la actual Constitución. Recordó que en los periodos legislativos 2001-2006 y 2006-2011 se sometieron a votación dictámenes para retornar al sistema bicameral que si bien alcanzaron la mayoría absoluta no se sometieron a ratificación mediante un referéndum y que a partir de ello se había recogido argumentos para la elaboración del proyecto de ley. Del mismo modo, explicó que se había recogido algunas propuestas de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Explicó que un sistema bicameral permitiría el mejor cumplimiento de la función legislativa, de control y de representación, debido a la especialización que se propone, en la cual se evita duplicar funciones entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Manifestó que en la mayoría países desarrollados el sistema bicameral es preponderante.



Luego de explicar que el constitucionalismo histórico peruano siempre había apostado por la bicameralidad, refirió que en su proyecto se propone un bicameralismo en el cual las cámaras tengan funciones distintas, lo que logra un contrapeso entre ambas. Además, por el procedimiento legislativo, refirió que se podía hablar de un bicameralismo con cámara revisora, en el cual el Senado podría aprobar o rechazar los proyectos aprobados en la Cámara de Diputados. En ese sentido, indicó que su Proyecto de Ley propone que el Senado esté conformado por 30 senadores elegidos por circunscripción nacional por el periodo de cinco años, mientras que la Cámara de Diputados tendría 130 miembros, elegidos por distrito electoral múltiple.

Indicó que su proyecto, adicionalmente, propone la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria y la regulación de la cuestión de confianza voluntaria para que se plantee solo a iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros, entre otros aspectos de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Del mismo modo, explicó que buscaba permitir la reelección parlamentaria, a efecto de incentivar la carrera política, así como su profesionalización cualitativa y su renovación gradual. Indicó que ello tendría impacto en la calidad de las leyes, a lo cual se debía añadir que solo países como Costa Rica prohibían la reelección. En ese sentido, expuso que una gestión parlamentaria podría ser premiada con el voto de reelección.

Hizo referencia de los proyectos presentados por Acción Popular desde la instauración del sistema unicameral para el retorno a las dos cámaras, tales como los proyectos de ley del excongresista Víctor Andrés García Belaunde, el cual se actualizó en diversos periodos parlamentarios. Asimismo, recordó que la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana, instalada en 2001, también propuso el regreso a la bicameralidad, con la participación de 28 constitucionalistas.

Sobre su proyecto de ley, refirió que el Senado actuaría como una cámara de revisión calificada, para determinados tipos de leyes como las orgánicas, las de desarrollo constitucional, las de reforma a la Constitución, las de naturaleza económica, los tratados internacionales, entre otras. En ese sentido, indicó que los senadores gozarían de iniciativa legislativa, pero esta sería tramitada ante la Cámara de Diputados. Luego, se refirió a la función del senado de ratificar y designar a altos funcionarios. Adicionalmente, detalló que el senado tendría funciones como recibir anualmente el informe de política exterior, aprobar los planes de desarrollo a largo plazo, emitir recomendaciones respecto a Defensa Nacional.

Sobre la Cámara de Diputados, indicó que esta mantendría sus atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político, pero con una mejor precisión de funciones específicas a fin de evitar duplicidad de funciones. Reiteró que los proyectos de ley serían tramitados exclusivamente ante la Cámara de Diputados.



Luego, explicó que las cámaras tendrían actividades conjuntas como la aprobación de tratados, del Presupuesto y Cuenta General de la República, de la determinación territorial a propuesta del Poder Ejecutivo, acusaciones constitucionales y el ejercer el derecho de amnistía. Indicó, además, que se tendría tres reglamentos, uno del Congreso, uno de la Cámara de Diputados y uno del Senado. Adicionalmente, propuso una conferencia de conciliación para solucionar alguna dificultad que se presente entre las cámaras.

Entre los beneficios de la propuesta, indicó que el Bicameralismo que se propone, tendrá funciones diferenciadas, con un adecuado mecanismo de control intraorgánico en sede parlamentaria, lo cual dará mayor ponderación. Agregó que la bicameralidad es importante porque mejoraría la calidad de las leyes y reduciría el número de autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo. Asimismo, consideró como beneficioso contar con un Parlamento con un diseño que consolida el desarrollo de la institucionalidad y una mejor representatividad al combinar el ámbito regional y nacional. Del mismo modo, afirmó que se tendría una mayor moderación política, al erradicar la posibilidad del predominio de la cámara única, propiciando mayor reflexión pública y debate. Finalmente, sostuvo que ello contribuiría al sinceramiento de la representación, de tal manera que el Parlamento responda a criterios técnicos como el de territorio, población y electorado, mejorando las relaciones entre el Congreso y los ciudadanos.

Como reflexión final, señaló que en el presente año, en el que se conmemora el bicentenario del Congreso de la República, restituir la cámara de senadores no solo constituiría un acto de consolidación democrática, sino una reafirmación de la institucionalidad y del estado de derecho, pues sería un acto trascendental e histórico, más allá de las diferencias políticas e ideológicas. Invocó a la Comisión de Constitución a aprobar el Proyecto y restituir el Senado de la República.

El congresista BALCÁZAR ZELADA felicitó a la congresista Alva Prieto por la presentación del proyecto de ley. Coincidió con la idea del retorno a la bicameralidad, aunque refirió que era un tema muy debatido. Indicó que el Congreso se debía poner a la altura de los acontecimientos y la situación del país, en donde existía una pequeña representación parlamentaria. Sugirió invitar a antropólogos para la evaluación del proyecto de ley y evaluar el número de representantes en cada cámara. Del mismo modo, pidió invitar a los sociólogos Boaventura de Sousa Santos y Manuel Castells. Anunció su apoyo al proyecto de retorno a la bicameralidad.

La congresista ALVA PRIETO refirió que si bien se había intentado retornar a la bicameralidad en distintos periodos parlamentarios, el actual Congreso había demostrado que podía llegar a consensos en temas de defensa de la institucionalidad y en temas importantes como el retorno a la bicameralidad. Recordó que la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política apostó por la bicameralidad; sin embargo, ante las modificaciones que no fueron del agrado del gobierno de entonces, se hizo una campaña en contra de la bicameralidad. Recordó que el 54% de la población, según la última encuesta de IPSOS Perú se encuentra a favor de la bicameralidad, porque los



ciudadanos se habían dado cuenta que se necesita una segunda cámara para una mejor legislación. Mencionó que la semana anterior había recibido a los miembros del Acuerdo Nacional, quienes también habían propuesto la bicameralidad. En ese sentido, consideró que la coyuntura era propicia para el retorno al sistema bicameral. Agradeció las palabras del congresista José Balcázar Zelada.

El congresista AGUINAGA RECUENCO, recordando su participación en anteriores periodos congresales, recordó que el sistema unicameral tenía por objeto agilizar el sistema de aprobación de las leyes. Explicó que a pesar de ello, se había visto que se pasaban muchas medidas populistas o leyes que no respetaban el principio de presunción de inocencia. Reiteró que con el modelo unicameral se buscaba agilidad de otras democracias; sin embargo, mencionando las exoneraciones a la segunda votación, consideró que se hacía necesaria una Cámara de Senadores, debido a que los propios congresistas habían distorsionado el sistema. En ese sentido, señaló que una Cámara reflexiva, con gente de mucha experiencia, evitaría leyes apresuradas o populistas. Señaló que estaba de acuerdo con el retorno a la bicameralidad.

La congresista ECHAÍZ DE NUÉZ ÍZAGA refirió que la mayoría se encontraba de acuerdo con la doble cámara, pero consideró que era importante detenerse en el número de integrantes de las cámaras. En ese sentido, refirió que el número de congresistas actuales resultaba insuficiente, lo que debía ser considerado para la recomposición de instituciones. Sugirió que el número debía atender a la densidad poblacional existente en el país y pidió evaluar si el número propuesto era el adecuado para atender las demandas de la población.

*En esta estación se dio cuenta del ingreso a la sesión de los congresistas titulares José Balcázar Zelada (siendo las 10 h 05 min), Eduardo Salhuana Cavides (siendo las 10 h 08 min) y Wilmar Elera García (siendo las 10 h 19 min) y del congresista accesitario Alex Paredes Gonzáles (siendo las 9 h 54 min), a fin de considerar su asistencia.*

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1708/2021-CR, que propone modificar diversos artículos de la Constitución para retornar al sistema bicameral, presentado por el congresista Wilson Soto Palacios, del grupo parlamentario Acción Popular, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista SOTO PALACIOS agradeció por la oportunidad de poder exponer su proyecto de ley para incorporar la bicameralidad en el Congreso de la República.

Explicó que los sistemas de organización de la estructura del Congreso que ha tenido el Perú durante la etapa republicana son el Unicameral y el Bicameral. Expuso que en los países pequeños y con una población reducida es atinado contar con un parlamento unicameral y para los países más grandes y con un mayor número de pobladores es recomendable un sistema parlamentario bicameral.



Recordó que el congreso de la República en la actualidad ha sufrido un desgaste por su débil representación sustentada en un número insuficiente de parlamentarios, es decir 130 parlamentarios para un aproximado de 33 millones de peruanos, lo que supone que un solo congresista represente a más de 250 mil peruanos, lo que no ocurre en ningún país.

Refirió que países más pequeños como Uruguay tenían un mayor número de representantes en el parlamento. Luego, indicó que las encuestas, a través del tiempo, retratan la poca aceptación que el Congreso tiene en la población, lo que no es extraño debido a que a nivel internacional casi todos los parlamentos tienen similar calificación de sus pobladores.

Sostuvo que la unicameralidad en muchos casos lleva a la aprobación de leyes sin mayor debate, las mismas que se dan por presión social, evitándose o saltando el periodo de reflexión que deberían de tener.

Luego, detalló que la bicameralidad permitiría un mejor y mayor análisis y reflexión de la regulación aprobada por la Cámara de Diputados al ser sometida la aprobación de la ley a una segunda cámara, Cámara de Senadores, encargada de su revisión para su aprobación o desaprobarción. Afirmó que determinar la labor de fiscalización a una de las cámaras descongestiona y posibilita el cumplimiento de dicha función.

Luego de exponer los principales aspectos de su proyecto de ley, como las funciones de las cámaras y algunos ajustes respecto a la relación Ejecutivo-Legislativo, indicó que la finalidad del proyecto de ley era alcanzar una alta calidad de la representación nacional y el adecuado cumplimiento de las funciones, atribuciones y competencias del Parlamento de la República. Finalmente, hizo referencia al sistema bicameral en el derecho comparado y consideró que el sistema bicameral había cumplido su ciclo, más aún teniendo en cuenta la poca representación.

—o—

Siguiendo con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 2053/2021-CR, Ley de reforma constitucional que restablece la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados presentado por el congresista José Luis Elías Ávalos, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista ELÍAS ÁVALOS inició su sustentación explicando que no era prudente que el segundo debate de los proyectos de ley aprobados por el Pleno pueda durar 15 minutos o una semana, pues ello desnaturaliza el sentido de una revisión al texto aprobado.

Luego, se refirió a la proliferación de leyes intrusas, vacías, declarativas y simbólicas, lo cual podría ser evitado por una Cámara de Senadores. Además, refirió que el su



propuesta busca establecer un senado como una cámara revisora de las iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, con el fin de dar un debate en dos instancias, con personas distintas, lo que permitiría mejorar la calidad de las leyes.

Explicó que su proyecto contemplaba la no reelección de diputados y senadores. Además, el número de senadores sería de 60, elegidos por un periodo de cinco años con un mínimo de 35 años, así como ser peruano de nacimiento. Indicó que había propuesto la derogatoria de la Ley 28360, sobre elecciones de representantes ante el Parlamento Andino, pues se buscaba que el Senado elija entre sus miembros a los representantes a dicho Parlamento.

Sobre la vacancia presidencial, indicó que sería el Congreso de la República el que declare la vacancia por incapacidad psicológica y física, acreditada por órgano competente designado por el Congreso. Además propuso como facultad del senado ratificar el nombramiento de embajadores.

Propuso, además, que el Poder Ejecutivo de cuenta de las Sesiones del Consejo de Ministros al Congreso, a fin de que este último pueda ejercer sus funciones de fiscalización. Luego, Sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo, explicó que su proyecto contempla la imposibilidad de disolver la Cámara de Senadores y que el Consejo de Ministros no se encuentre obligado a solicitar la cuestión de confianza.

Finalmente, explicó su propuesta para que el actual Congreso inicie el proceso de transición al sistema bicameral.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 1959/2021-CR Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad en la estructura del Poder Legislativo presentado por el congresista Eduardo Salhuana Cavides, del grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista SALHUANA CAVIDES recordó que uno de los temas de mayor debate en los últimos veinte años había sido el del retorno al sistema bicameral, lo cual iba de la mano de las circunstancias políticas. Refirió que el sistema bicameral es el que primó en la historia legislativa o constitucional del Perú. Consideró que el debate era sumamente importante y había que hacerlo para que la población vea y entienda por qué se plantean y se proponen cambios y modificaciones al sistema político nacional.

Sostuvo que la Cámara única había significado una subrepresentación. Luego de explicar el caso de la representación de Madre de Dios, señaló que la reinstauración del Senado traería importantes beneficios al sistema político nacional principalmente mejorando la legitimidad de quienes ocupan tan importantes cargos, al tener la



posibilidad de responder con eficacia con eficiencia y oportunidad a las exigencias de los pueblos a los cuales que representan.

Explicó que se plantea la modificatoria de 42 artículos de la Constitución Política del Estado y la incorporación de cuatro artículos. Asimismo, detalló que cada Cámara de manera autónoma tendrá sus funciones y responsabilidades, siendo la cámara política la de Diputados en la cual se efectivizarían las acciones de control del Poder Ejecutivo. Sobre el Senado, refirió que sería la Cámara reflexiva, lo que aportaría a la mejora en la calidad de las leyes y el nivel de representación. Sobre ello último, planteó que la mitad de los senadores se elija por distrito electoral múltiple y en el caso de la Cámara de Diputados se tenga una elección por distrito electoral múltiple.

Luego, detalló que se planteaba modificatorias al sistema político para que las cámaras se relacionen con fluidez con el Ejecutivo y que no haya un avasallamiento al interior del Congreso. Asimismo, sostuvo que el proyecto podría producir un beneficio político y social, al tener la ciudadanía un Congreso mucho más representativo que labore con mayor eficiencia y, a la vez, con mayor reflexión de las normas jurídicas que expidan.

Tras ello, explicó la fórmula legal propuesta y las principales funciones de las Cámaras. Asimismo, planteó la reelección de senadores y diputados. Agregó que su proyecto planteaba, además, modificaciones al artículo 113 sobre la vacancia presidencial, al artículo 117 para posibilitar la investigación del Presidente de la República y la modificación del artículo 130 eliminando el voto de confianza, así como algunas regulaciones sobre la cuestión de confianza.

La PRESIDENTA agradeció al congresista Eduardo Salhuana Cavides y recordó que la Comisión había desarrollado un debate desde marzo pasado el que había incluido la realización de audiencias descentralizadas en las cuales se pudo recoger las opiniones de constitucionalistas y de la ciudadanía. Reconoció a los distintos presidentes de las comisiones de Constitución y Reglamento que impulsaron el retorno a la bicameralidad.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA consultó sobre el artículo 100 de la Constitución, el cual permanecía sin modificaciones en el proyecto de ley presentado, sobre la obligatoriedad para el Fiscal de la Nación de recoger las acusaciones que se hagan en el Congreso. Sobre ello, recordó que el Perú se rige por el principio de la separación de funciones del poder, siendo el Poder Judicial uno autónomo. Advirtió que al determinarse que tanto el fiscal como el juez tengan que denunciar obligatoriamente y abrir investigación por el otro lado, se estaría atribuyendo al Congreso atribución jurisdiccional, lo que incidiría en el principio de separación de funciones del poder.

Recordó que el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre el artículo 100. Señaló que se trataba de una norma antinómica, que no respondía a los principios básicos que sostiene y fomenta la Constitución. En ese sentido, preguntó si sería bueno revisar dicho artículo para superar aspectos disfuncionales que tuvo la Constitución de 1993.



El congresista SALHUANA CAVIDES agradeció la intervención de la congresista Echaíz de Nuñez Ízaga y refirió que solo se había actualizado las figuras procesales de acuerdo con el nuevo Código Procesal Penal. Consideró necesario y pertinente realizar una evaluación de dicho artículo.

La congresista ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA refirió que el texto constitucional señalaba el inicio del proceso, pero que hablar de acusación implicaba un carácter jurisdiccional a la investigación del Congreso. Pidió seguir las recomendaciones del Tribunal Constitucional.

El congresista BALCÁZAR ZELADA indicó que tal como está diseñada la Constitución y con el nuevo Código Procesal Penal, al tratarse de un órgano de la máxima representación política que pide la formación de causa, el Fiscal de la Nación no debería desnaturalizarlo y que ya sería el juez penal el que acepte o no la denuncia. Recordó que cuando fue vocal supremo instructor desechó varios casos, pues la división de poderes permite que el Judicial actúe. No consideró viable que un fiscal cambie los términos de lo aprobado por el Congreso.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA anunció la sustentación del Proyecto de Ley 2004/2021-CR, Ley de reforma constitucional para el retorno a la bicameralidad del Parlamento, presentado por el congresista Luis Ángel Aragón Carreño, del grupo parlamentario Acción Popular, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista ARAGÓN CARREÑO recordó que desde la modificación de la Constitución de 1993, el Perú paso a un sistema unicameral; sin embargo, en los periodos legislativos 2001 - 2006, 2006 - 2011, 2011 - 2016, 2016 – 2019 y 2020 - 2021, diversos congresistas a través de sus grupos parlamentarios han propuestos proyectos de ley, a efecto de retornar a la bicameralidad, los cuales no culminaron su debate y aprobación por el Pleno del Congreso.

Entre los beneficios de la bicameralidad, explicó que se encontraba un mayor control parlamentario, la solución de conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la sagacidad, reflexión y madurez en la legislación y la prudencia en las leyes.

Explicó que su proyecto de ley busca establecer, además del retorno a la bicameralidad, que los candidatos a vicepresidentes no pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores, la reelección inmediata para senadores y diputados.

Indicó que se buscaba establecer, adicionalmente, que las autoridades regionales y locales no puedan postular a un cargo de elección popular hasta que culminen su mandato y que los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99 permanezcan en el



país durante 12 meses. Adicionalmente, refirió que su proyecto propone regular la vacancia presidencial por incapacidad moral, la investigación al presidente, la sucesión presidencial y la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria.

Sobre la forma de elección de los senadores, refirió que se propone que sean 30 senadores, los cuales serían elegidos en distrito electoral múltiple, para lo cual el territorio de la República se divide en 30 circunscripciones electorales, una por cada departamento, una por la provincia constitucional del Callao, una por Lima Provincias, una por los peruanos residentes en el extranjero, una por las comunidades campesinas, una por las comunidades nativas y una por las comunidades afrodescendientes.

Sobre la elección de diputados, refirió que esta tendría 100 diputados, elegidos por un periodo de cinco años.

—o—

La PRESIDENTA dio la bienvenida al doctor Ernesto Álvarez Miranda, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres y expresidente del Tribunal Constitucional y le concedió el uso de la palabra para exponer su posición sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 660, 724, 1708, 1959, 2004, 2025 y 2053/20201-CR.

El doctor ÁLVAREZ MIRANDA inició su participación felicitando a los congresistas autores de los proyectos de ley, debido a su concepción y propuestas para un Senado en una república como el Perú.

Pidió tener en cuenta que cuando se habla de dos Cámaras, ninguna de ellas debe tener preeminencia sobre la otra, para lo cual no se debe otorgar al Senado mayores atribuciones que la Cámara de Diputados. En ese sentido, recordando la experiencia histórica del régimen peruano, sugirió que el Senado tenga la atribución de ratificar o modificar y enviar a la Cámara de Diputados los proyectos de ley que conciernen a reforma constitucional, modificación de leyes orgánicas, desarrollo constitucional, temas de índole financiero, económico, tratados, defensa nacional y seguridad interna; mientras que todos los demás proyectos debían ser aprobados en la Cámara de Diputados. Explicó que el hecho de que el Senado repita y ratifique todos los proyectos de ley podría llevar a procesos legislativos lentos.

Indicó que la función de la Cámara de Diputados era recoger las inquietudes de la población de manera directa, a través del distrito uninominal, el que sugirió que sea de 200,000 electores. Agregó que la cercanía de los diputados con los electores fortalece la legitimidad. Por otra parte, sugirió que el Senado sea elegido o por distrito único nacional o dividirlo en dos mitades, 50% por distrito único nacional y 50% por macro-regiones, de forma tal que la representación se diferencie de la de Diputados.



Explicó que la Cámara que realiza los controles políticos es la de Diputados, mientras que la que realizaría la reflexión y la elección de altas autoridades del país sería el Senado. En ese sentido, recordando a Ramírez del Villar argumentó que el perfil del diputado es distinto al del senador. Indicó que en ambas Cámaras debía haber reelección inmediata, pues de lo contrario se desnaturalizaría la política.

Sobre la posibilidad de que los candidatos a la presidencia puedan o no postular al Senado, explicó que ello traía ventajas y desventajas. Expuso que un Congreso se fortalecía cuando la mayor cantidad de personalidades políticas, de peso nacional, integran ya sea la Cámara de Diputados o el Senado. Reiteró que el Congreso tendría mayor peso político si los principales líderes políticos integran su Senado, pues de estar fuera no asumirían responsabilidad por sus posturas políticas. Señaló, como desventaja, que hubo casos de personas que postularon a la Presidencia, pero al colocarse como número 1 de la lista, aseguraban su ingreso al Senado de manera artificial; es decir, postulantes a la Presidencia de la República que solo buscan ser senadores.

—o—

Siguiendo con las exposiciones, la PRESIDENTA dio la bienvenida al doctor Carlos Hakansson Nieto, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y catedrático de la Universidad de Piura, a quien concedió el uso de la palabra para exponer su posición sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 660, 724, 1708, 1959, 2004, 2025 y 2053/20201-CR.

El doctor HAKANSSON NIETO inició su exposición reflexionando sobre la ausencia de un sistema de partidos en el Perú y su importancia para el funcionamiento del Congreso, tanto en el país como en la región, lo cual debía ser considerado para la evaluación del retorno a la bicameralidad. Sobre ello, indicó que se podría impulsar reformas electorales que permitan un menor número de partidos pero con mayor representatividad, lo que beneficiaría el diálogo y el quehacer político.

Luego, se refirió a la representación parlamentaria y sostuvo que al mismo tiempo de impulsar reformas como el Senado, debería corregirse los defectos de una reforma como la descentralización, la cual consideró que no había dado los frutos esperados. Agregó que una representatividad pensada en las principales actividades del país daría un efecto positivo en el Congreso. Explicó que era necesario que exista un criterio de representación distinto en cada cámara, porque se debería evitar la duplicidad. En ese sentido, argumentó que los diputados deben representar a la ciudadanía de manera proporcional, mientras que en el Senado la representación debería ser territorial. Puso como ejemplo que a cada región le corresponda el mismo número de Senadores, sin importar su población.

Sobre la iniciativa legislativa, sugirió que ambas deberían legislar y compartir el procedimiento, de modo que una revise la legislación de la otra, teniendo como base el



principio representativo. Luego, sobre la legislación delegada, indicó que debería ser aprobada por ambas cámaras, las cuales determinarían materia y tiempo. Sobre los decretos de urgencia, sugirió que sea la Cámara de Diputados la que se encargue de su revisión. Luego, respecto a la aprobación de una reforma constitucional, sugirió que participe la mayoría de ambas cámaras.

Con relación a los candidatos a la Presidencia, consideró conveniente recuperar la posibilidad que otorgaba la Constitución de 1979 para que postulen al Senado, lo que permitiría organizar la oposición, evitar el transfuguismo y promover lealtades, lo que impactaría en cohesión y liderazgo.

Luego, explicó que en un sistema bicameral los debates de los temas regionales podrían tener mayor relevancia en una Cámara. Coincidió con el doctor Álvarez Miranda en que el Senado se podría conformar en una primera etapa por distrito único y luego mitad distrito único y mitad por regiones, entendiendo y comprendiendo el modelo peruano.

Consideró que el Senado debería ser la cámara que nombre a los miembros del Tribunal Constitucional y a los altos funcionarios. Recordó que el Senado sería una cámara que se caracterice por la reflexión y el sosiego. Detalló que los temas de coyuntura y de política doméstica deberían mantenerse en la Cámara de Diputados, lo que incluía el control político e incluso ser la Cámara que podría ser disuelta. Sugirió retornar a que sean tres las oportunidades de censura al Consejo de Ministros las que lleven a la disolución. Asimismo, detalló que sería el Senado la cámara que apruebe una acusación constitucional.

Tras ello, se refirió a temas pendientes de reforma electoral, como el voto por lista cerrada. Consideró que los diputados debían tener, al menos, educación secundaria como se establece en Chile y los senadores con experiencia en sector público lo consideró razonable. Se mostró a favor de la reelección parlamentaria, lo que permitiría la formación de carreras políticas y sostuvo que el impedimento de reelección inmediata afecta el derecho de participación y el principio de representatividad.

Expuso que el Senado no podría ser disuelto y la Comisión Permanente sería un órgano para un congreso en receso. Respecto a las funciones del Senado en la Constitución de 1979, indicó que deberían ser complementadas. Luego, con relación a la propuesta de elecciones a la mitad de mandato, recordó que la simultaneidad se hizo para permitir que el Presidente pueda alcanzar una mayoría y lograr alianzas con el Congreso, lo que debería ser tomado en cuenta.

La PRESIDENTA agradeció al doctor Hakansson por su exposición e indicó que era importante entender la complejidad del sistema de elección para el Senado, pues se debía tener en cuenta la descentralización, la mayor presencia de regiones, entre otros. En ese sentido, reflexionó sobre cómo podría determinarse la forma de elección de las Cámaras.



El doctor HAKANSSON NIETO sugirió que se estudie la posibilidad que los movimientos regionales, para llegar a una posición nacional, cumplan con el requisito de al menos contar con un gobierno local o regional. En lo que respecta a la participación de las regiones, pidió tener en cuenta el problema de la centralización, lo cual no abonaba a la representatividad. Reiteró que la gran reforma política era la descentralización, a partir de lo cual podría incluso fortalecerse los partidos. Consideró que la combinación de distrito único con regiones podría ser interesante.

El congresista ELERA GARCÍA refirió que los aportes dados por el doctor Hakansson Nieto eran muy importantes. Se mostró de acuerdo con la elaboración de un estudio sociológico para definir el número de representantes. Indicó que deberían ser solo los partidos políticos los que participen en las elecciones a las Cámaras.

El doctor HAKANSSON NIETO indicó que debía entenderse que la democracia costaba y sugirió considerar que el Perú del bicentenario era totalmente distinto, por lo que debía considerarse los cambios para la representación.

La PRESIDENTA agradeció a los expositores por compartir sus opiniones de los proyectos de ley.

—o—

Continuando con la agenda, la PRESIDENTA indicó que se tenía previsto el predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1697/2021-CGR, Ley que modifica el artículo 13 de la Ley 31227 para viabilizar el oportuno cumplimiento de la obligación de la presentación de la declaración jurada de intereses de carácter preventivo por parte de los candidatos a cargos de elección popular.

Explicó que la Comisión había elaborado un predictamen, pero se había recibido una comunicación del Jurado Nacional de Elecciones, el cual solicitó sea leído por la Secretaría Técnica.

La SECRETARIA TÉCNICA refirió que en la mañana del día había llegado el informe 046-2022-GAP/JNE y el acuerdo del Pleno respecto al Proyecto de Ley 1697/2021-CGR pero que también se había recibido un oficio en el cual se retiraba el informe y el acuerdo de Pleno, dado que se requería un mayor estudio. Luego, pasó a leer el oficio N° 204-2022-P/JNE.

Agregó que se también se había recibido, en la fecha, la opinión del especialista en derecho electoral, José Naupari Wong.

La PRESIDENTA indicó que dado que se debía realizar un mayor estudio, se postergaría el debate para una siguiente sesión.

—o—



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”*

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA sometió a votación el pedido del congresista Wilson Soto Palacios, a fin de que la Comisión solicite al Consejo Directivo la derivación del Proyecto de Ley 1140/2021-CR, Ley de reforma constitucional que incorpora a la superintendencia de educación superior universitaria -Sunedu- como órgano de control y supervisión del estado en la educación universitaria.

El pedido fue aprobado por MAYORÍA, con 8 votos a favor, 1 voto en contra y 2 votos en abstención.

Votaron a favor los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis; CERRÓN ROJAS, Waldemar; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELERA GARCÍA, Wilmar; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana

Votó en contra el congresista accesitario PAREDES GONZÁLES, Alex (en reemplazo del congresista titular Víctor Cutipa Ccama)

Votaron en abstención los congresistas BELLIDO UGARTE, Guido; y REYMUNDO MERCADO, Edgard.

Se dejó constancia del voto a favor del congresista José Luis Elías Ávalos.

Se acordó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión.

En este estado, la PRESIDENTA levantó la Sesión

Eran las 13 h 13 min.

**ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ**  
Secretaria  
Comisión de Constitución y Reglamento

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**  
Presidenta  
Comisión de Constitución y Reglamento