

DEBATE DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ¿Porqué Unicameralidad?



[Imprimir](#) | [Escribenos](#) | [Regresar](#)

Sesión Nro. 11K- 01/04/03

Congreso de la República
NATALE AMPRIMO PLA
Cuarto vicepresidente

NATALE AMPRIMO PLA le saluda muy atentamente y tiene el honor de enviarle adjunto su intervención en el Congreso de la República del día 1 de abril de 2003 realizada durante el debate del Proyecto de Reforma Constitucional, Título IV de la Estructura del Estado, Capítulo I, Poder Legislativo.

NATALE AMPRIMO PLA aprovecha la oportunidad para reiterarle el testimonio de su más alta y distinguida consideración.

Lima, 1 de abril de 2003

¿Porqué Unicameralidad?

El señor PRESIDENTE (Jesús Alvarado Hidalgo).- Tiene la palabra el congresista Natale Amprimo.

El señor AMPRIMO PLÁ (UPD).- Presidente, decía que a raíz de la experiencia parlamentaria hace un año y medio, casi dos años, he reflexionado sobre la unicameralidad o la bicameralidad. Y ante la necesidad de tomar una decisión motivado por este debate constitucional, debo decir que he decidido defender la unicameralidad. Y los argumentos que voy a esgrimir tienen que ver con los pro y los contra de uno u otro sistema.

En cuanto a la bicameralidad se señala que es un elemento de control del poder, con el fin de evitar el predominio de decisiones arbitrarias de una mayoría escasa y/o circunstancial en una sola cámara.

Se dice que los cambios del status quo son más difíciles en los parlamentos bicamerales que en los parlamentos unicamerales, lo que ha llevado pues a identificar normalmente a la Cámara de Senadores como una cámara con un cierto componente conservador, además del criterio aristocrático original del Senado, como todos sabemos.

Se dice que el Senado, Presidente, es una suerte de poder moderador, pues permite una reflexión más profunda, toda vez que hay más tiempo para pensar o para retrasar el proceso legislativo. Se dice, pues, que el Senado evita que una cámara impaciente imponga su criterio con una mayoría simple. También se dice que el Senado, Presidente, mejora la calidad de las leyes.

A favor de la unicameralidad, yo tendría que decir que aumenta la eficiencia del Congreso. Y habría que preguntarse en nuestra actual experiencia, cuántas leyes habríamos aprobado si este Parlamento hubiera sido bicameral.

Hace poco, hace poco una ONG emitió un informe en el cual se nos criticaba porque no habíamos logrado el cien por ciento de la agenda legislativa, sino tan solo el setenta por ciento de la agenda legislativa. Yo me pregunto cuánto habríamos logrado de esa agenda legislativa, si hubiéramos sido un parlamento bicameral.

Les puedo asegurar que ni el 5%; y cuál sería la opinión que tendría la ciudadanía respecto al trabajo del Parlamento. Vivimos, Presidente, en un mundo de acelerada transformación que obliga a una acción normativa constante, pues, el derecho y la legislación no puede estar a la zaga. Y los riesgos de una legislación sorpresa, los riesgos de una legislación sorpresa que podría darse en una Cámara Unicameral, como lamentablemente hemos vivido en la época de Fujimori, son ríos que pueden ser controlados si el Parlamento aprueba, por ejemplo, que todas las leyes, todas las leyes, salvo aquellas que sean aprobadas por más de dos tercios del número de parlamentarios, son votadas en doble votación y se establece un plazo entre una votación y otra. Es lo que se llama en la doctrina constitucional un periodo de enfriamiento, que permite que la opinión pública se pronuncie sobre aquellos temas que el Parlamento ha aprobado en primera votación y que, obviamente, la opinión pública va a ser la que va a paralizar en todo caso el criterio que tenga o no un Congreso.

Se dice que por tradición somos bicamerales y es verdad, salvo la Carta del año 1867 y la actual todas han sido bicamerales. Pero yo me preguntaría, Presidente, si la idea del pueblo en el sentido que el Parlamento es ineficiente, es ocioso, es lento, es burócrata y demás no surge quizás por la idea, por la percepción bicameral que ha habido en el pueblo, por esas normas que van a otra cámara son rechazadas, se demoran y que el parlamento no tiene la agilidad que debería darse.

Las instituciones, Presidente, para que cuajen en un país y consoliden un sistema constitucional deben sintonizar con las necesidades y las aspiraciones de la población.

Víctor Andrés Belaunde, ese extraordinario peruano, dijo en el año 32 en el debate constitucional lo siguiente: "Nosotros tenemos que sostener no solamente nuestras ideas y nuestros programas, tenemos que sostener fundamentalmente y recoger los latidos de la opinión pública. El parlamento, dijo Belaunde, tiene que ser el gran reflector de los sentimientos nacionales".

¿Y cuál es, Presidente, ese sentimiento nacional? Yo no creo que la población esté por un sistema bicameral, yo creo que la población está por un sistema unicameral que establezca controles para evitar abusos que se puedan dar.

¿Cuál es la crítica a la bicameralidad? En primer lugar, habría que decir que existe un riesgo de un bloqueo político por mayorías no congruentes entre ambas cámaras; es decir, que la diferencia de composición de una cámara respecto de la otra pueda generar un inmovilismo político.

En segundo lugar, existe el riesgo que se den demoras y duplicidad en el proceso legislativo, lo cual se traduce en ineficiencia, especialmente en tiempos de emergencia política, lo que en vez de fortalecer al Legislativo lo debilita y fortalece más bien al Poder Ejecutivo.

En tercer lugar, no hay que ser ingenuos para no darnos cuenta, los costos económicos que genera una doble cámara.

Termino yo e inmediatamente le doy la interrupción que usted me pide.

Los costos que genera el sostener una doble cámara. Y sobre este particular yo quiero manifestar, y hacer un paréntesis, mi total desacuerdo con el artículo 145-A que se propone, en el sentido de establecer un tope al presupuesto del Parlamento, que creo que es insólito en la historia republicana del Perú, porque nosotros mismos estamos dando la idea de que somos ineficientes.

No hay ninguna institución en el proyecto de reforma que tenga un tope presupuestal y nosotros estamos diciendo que no podemos tener más de 1%, olvidándonos que somos un poder del Estado y que tenemos funciones clarísimas que cumplir.

Por tanto, yo no creo que deba haber ese tipo de topes, lo cual no quiere decir que yo esté porque haya un Parlamento dispendioso y que no tiene un gasto racional.

Creo, señor Presidente, que debemos reflexionar sinceramente sobre el riesgo de que se produzca un bloqueo legislativo que se puede producir, como decía, por la diferencia de composición entre ambas cámaras y que nos puede llevar, inclusive, a un afecto desestabilizador en nuestro país en el cual sabemos no hay un

régimen democrático adecuadamente asentado.

Sieyes que fue el padre de la Constitución Revolucionaria de Francia, el Abad Sieyes, decía: "Una segunda Cámara que discrepa con la primera es perjudicial. Mientras que si la segunda Cámara está de acuerdo con la primera es superflua". Qué interesante reflexión la que hacía el Abad Sieyes.

Sartori, un conocido tratadista constitucional, ¿qué nos dice? "Si las dos cámaras son muy parecidas, si una refleja de la otra, facilitan la gobernabilidad. Pero no sirven a ningún propósito de control o balance. Por otra parte, si las cámaras son diferentes, aseguran un mayor control, pero también prometen conflicto y estancamiento".

Fernández Segado, un reconocido tratadista de Derecho Constitucional español, ¿qué nos dice en su magna obra del sistema constitucional? "En los últimos tiempos hemos asistido a un lento declive del Bicameralismo, en la medida en que el empuje democrático ha hecho perder a la Cámara Alta buena parte de los caracteres originales. Esta pauta quiebra tan solo los estados federales en donde la representación de las comunidades territoriales acogidas por las cámaras altas, encuentra un perfecto ensamblaje en el principio federativo".

El Perú no es un país federal, el Perú es un país unitario y es un país en el cual, además como todos sabemos, recién está en proceso la regionalización.

García Falla, otro reconocido tratadista español, ¿qué nos dice? Nos dice: "Podríamos decir a la vista de la situación que existe un alto grado de insatisfacción en cuanto al cumplimiento del Senado, insatisfacción compartida tanto en territorio doctrinal como el político."

Y respecto a la calificación de Cámara de la reflexión, ¿qué nos dice García Falla? "Cámara de reflexión y cosas por el estilo, no dejan de ser una forma bien intencionada de autoengaño". Eso es lo que dice García Falla.

Finalmente, señor Presidente, no compartimos el híbrido propuesto en cuanto a la composición del Senado, parte elegida por Distrito Total Único, parte elegida por regiones.

Eso, señor Presidente, simplemente va a generar diferencias, va a generar que haya parlamentarios o senadores que digan: "Nosotros representamos al país porque hemos sido elegidos por Distrito Único y ustedes solamente representan a su provincia o su departamento o su región, porque han sido elegidos en forma diferente".

En el fondo es imponer una Tercera Cámara, porque podrán reunirse por separado los electos por distrito único y reunirse por separado los electos por las regiones.

Eso es simplemente introducir un híbrido que no tiene antecedente histórico en nuestras constituciones, y que como le digo, va a crear diferencias, rompe el principio de una persona un voto, y además, señor Presidente, desde la perspectiva política va a ocurrir que personas que viven en regiones de diferente magnitud de población, van a tener niveles de representación distintos en el Parlamento.

Por todo ello, señor Presidente, nosotros votaremos por la Unicameralidad, lo cual no quiere decir que esté en juego nuestro compromiso y nuestra palabra empeñada de defender el Texto Constitucional que este Parlamento apruebe, porque creo que ese es el compromiso que tenemos todos los demócratas que hemos señalado que este Parlamento tiene la facultad de reformar la Constitución, inclusive, en forma íntegra.

Finalmente, un alcance, un aporte al tema del Capítulo del Poder Legislativo.

Creo que debería establecerse una norma que señale, que el diario El Peruano debe publicar los Diarios de Debates de este Congreso. Si queremos acercar el Parlamento a la población, hagamos que la población tenga acceso a los debates parlamentarios, que conozcan lo que aquí se debate, que puedan juzgar a sus parlamentarios y que puedan, justamente, enrostrarles cualquier intervención inadecuada. Y para eso, establézcase una norma que restituya, como era antes, la obligación de que el diario oficial publique justamente el Diario de Debates.

Nada más, Presidente.
Muchas gracias.