El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político

César Landa Arroyo
Pedro Grández Castro
(Editores)

PALESTRA

EL RETORNO AL BICAMERALISMO Y LA CRISIS DEL MODELO POLÍTICO

PALESTRA

César Landa Arroyo
Pedro P. Grández Castro
(editores)

EL RETORNO AL BICAMERALISMO Y LA CRISIS DEL MODELO POLÍTICO

PALESTRA

Palestra Editores
Lima – 2024

343 **L23**	Landa Arroyo, César El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político / César Landa Arroyo, Pedro P. Grández Castro, editores, 1.ª ed. – Lima: Palestra Editores; 2024. 414 p.; 14.5 x 20.5 cm. D. L.: 2024-07485 ISBN: 978-612-325-489-6 1. Derecho constitucional; 2. Parlamento; 3. Filosofía; 4. Ensayos, conferencias, etc.

EL RETORNO AL BICAMERALISMO Y LA CRISIS DEL MODELO POLÍTICO
César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro (Editores)

Primera edición, julio 2024

Este libro fue realizado con el respaldo del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario

© 2024: César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro (Eds.)
© 2024: Palestra Editores S. A. C.
Plaza de la Bandera 125, Pueblo Libre, Lima, Perú
Príncipe de Vergara 33 / 5°IZDA. 28001, Madrid, España
Telf. (+511) 6378902 - 6378903
palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación:
Grández Gráficos S. A. C.
Mz. E, Lt. 15 Urb. Santa Rosa - Los Olivos
Julio, 2024

Cuidado de estilo y edición:
Equipo de edición de Palestra

Diagramación:
Raúl Morales Herrera

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2024-07485

ISBN: 978-612-325-489-6

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Perú / Printed in Peru

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL *COPYRIGHT*.

Contenido

Prólogo.....7
César Landa Arroyo y Pedro P. Grández Castro

— I —
EL RETORNO AL BICAMERALISMO DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA

El retorno al bicameralismo en Perú: contexto comparado y análisis crítico de la reforma constitucional.....15
Piedad García-Escudero Márquez

El informe de la Comisión de Venecia sobre bicameralismo.....89
Rafael Bustos Gisbert

— II —
EL PROCESO DE LA REFORMA Y EL DISEÑO

Cuando el diseño importa.....109
Milagros Campos

El bicameralismo retorna. Consecuencias jurídico-políticas.....129
Carlos Hakansson Nieto

La reforma constitucional de restablecimiento de la bicameralidad y el Senado en el Perú.....155
Eddie R. Cajaleón Castilla

PALESTRA

El tránsito del ocaso del unicameralismo al crepúsculo de la bicameralidad. Reflexiones, propuestas y pautas para la gestión del tránsito 209
César Delgado-Guembes

El retorno del Senado: la adecuación de la Ley Orgánica de Elecciones al esquema de bicameralidad 279
Manuel Chuquillanqui

— III —
¿UN SENADO PARA CONCENTRAR EL PODER?
CRÍTICAS A LA REFORMA

El restablecimiento del Senado *ad-hoc* al populismo iliberal 305
César Landa

El retorno a la bicameralidad en el Perú: ¿constitucionalizando el parlamentarismo *de facto*? 343
Pedro P. Grández Castro

El nuevo Senado y la concentración del poder 369
Heber Joel Campos

Anexo: Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú (Ley N.° 31988) 384

PALESTRA

El tránsito del ocaso del unicameralismo al crepúsculo de la bicameralidad. Reflexiones, propuestas y pautas para la gestión del tránsito

César Delgado-Guembes*

* El autor es docente universitario en Teoría Constitucional, y Derecho Parlamentario. Ha sido funcionario del Congreso peruano entre 1980 y 2019. Fue Sub Oficial Mayor de la Cámara de Diputados entre octubre de 1991 y el 5 de abril de 1992, y Oficial Mayor del Congreso unicameral durante el año 2003. Ha creado una página web denominada *Arrugas parlamentarias y pliegues subterráneos*, donde se consigna los 15 libros que ha publicado, y más de medio centenar de artículos incluidos en revistas especializadas, además de cerca de 500 videos publicados en su canal de YouTube que comprenden entrevistas en medios de comunicación además de los cursos que ha dictado por vía remota en varios centros universitarios del Perú y del extranjero (Chile, México, Ecuador, Uruguay).

La experiencia en el régimen bicameral del que he formado parte me aporta y genera autoridad suficiente para expresar los comentarios que forman parte de este trabajo, en especial si el último cargo que ostenté en la Cámara de Diputados y del Congreso lo obtuve en el concurso público de méritos que gestionó la Junta Directiva presidida por Roberto Ramírez del Villar Beaumont, e integrada por César Barrera Bazán como primer vicepresidente, Aurelio Loret de Mola Böhme como segundo vicepresidente, Oscar Urviola Hani como primer secretario, Alberto Quintanilla Chacón como segundo secretario, Pascual Arhuata Coarita como prosecretario, Guillermo Yoshikawa Torres como tesorero, y Eduardo López Therese como protesorero. Honores y privilegios como el recibido por mi capacidad y méritos profesionales de manos de esta misma Junta Directiva, cuya conformación tuvo carácter incuestionablemente plural, serían difícilmente equiparables u homologables en los cerca de cuarenta años compartidos en el parlamento peruano. La enana, maligna, taimada, mezquina mediocridad, y la envidia oprobiosa y vengativa con la que trató algún personaje insignificante de deshacerse de mí con un proceso sancionatorio al final de mi carrera, no manchan el diploma de excelencia que de mejores almas recibí en mi carrera.

Luego del autogolpe del 5 de abril de 1992 la Comisión Administradora del Patrimonio del Congreso creada por el Decreto Ley 25438, presidida por el general Asciscl Zamora primero, el general Wilfredo Mori Orzo después, y finalmente por el coronel Carlos Novoa Tello, me desconocieron y despojaron

RESUMEN

El objetivo de este artículo es exponer algunos de los aspectos que parece necesario prevenir, tener presentes y evaluar, en el período anterior al retorno del régimen bicameral en el Perú, luego de la aprobación de la reforma constitucional de marzo de 2024, y después de más de 31 años de unicameralidad. Para desarrollar estas reflexiones, planteamientos y sugerencias, la exposición se divide en dos aspectos: la metodología para emprender y priorizar la *metanoia* institucional, y la hoja de ruta para adaptar la bicameralidad e institucionalidad parlamentaria durante la transición.

PALABRAS CLAVE

Bicameralidad, Perú, transición institucional, gestión parlamentaria.

SUMARIO

0. Introducción. **1.** La metodología para emprender y priorizar la *metanoia* institucional. **2.** La hoja de ruta para adaptar la bicameralidad e institucionalidad parlamentaria durante la transición.

PALESTRA

del cargo, que nunca más me fue reconocido, con excepción de la gestión a cargo del congresista Carlos Ferrero Costa, quien me propuso como Oficial Mayor del Congreso en mayo de 2003, del que posteriormente me removió Henry Pease García Yrigoyen en diciembre del mismo año. Por la brevedad de mi gestión mi período probablemente ha sido el más breve que alguna vez haya tenido un Oficial Mayor en la historia del Congreso peruano.

0. INTRODUCCIÓN

El reproche original a la bicameralidad era la mayor demora que acompañaba al debate en las cámaras, y el, supuesta y comparativamente mayor, costo que su existencia causaba en el presupuesto estatal. Hoy, tres décadas después, se reprocha al Congreso unicameral la excesiva celeridad y ligereza con la que se adoptan políticas o se realizan actos legislativos o de control político[1], sin mayor valoración de las consecuencias que dichas políticas o actos causan en la sociedad; y, además, dicho reproche se extiende al desborde del costo injustificado y frívolo que ocasiona el uso de prerrogativas poco sostenibles con las deficiencias clamorosas del desempeño representativo.

Sin embargo, la magnitud de ineficiencias acumuladas del unicameralismo, en cuyo nombre los críticos de la bicameralidad hacen escarnio pesimista (no, precisamente, del todo infundado) para dudar del beneficio y oportunidades que abre a la vida política nacional el retorno de la bicameralidad, es, a fin de cuentas, una no despreciable oportunidad de mejora siempre que quienes llegan al Senado y a la Cámara de Diputados actúen con prudencia e inteligencia en el uso del poder que el pueblo vuelva a confiar a la democracia representativa que ellos deban demostrar que tiene mayor sentido político que el cinismo o el descreimiento con el que se alimenta el cerval y recóndito autoritarismo del inconsciente colectivo nacional.

La prudencia e inteligencia de los representantes que elijamos en el 2026 debe significar correcciones importantes con las cuales

1 La prisa súbita del unicameralismo puede advertirse recientemente con el elevado porcentaje de leyes que se aprueban sin más intervenciones en el Pleno que la de la sustentación que realiza el presidente de la comisión. Ese porcentaje llega a poco más del 60 por ciento de leyes que se aprueban sin debate. A esta característica debe añadirse la complacencia con la que se prescinde masivamente de la segunda votación en el proceso decisorio que tiene lugar en el Pleno.

la esperanza y la confianza sustente y avale el cambio que promete la Ley 31988, con la que se reforma nuestro régimen representativo. Por esas esperanza y confianza cabe plantear un camino y una ruta hacia la transición con la que la bicameralidad se convierta en un nuevo modo de ejercitar la democracia en el Estado desde los puestos que ocupen senadores y diputados que sepan dignificar los cargos venidos a menos en la miseria del malestar representativo que nos envuelve.

La bicameralidad no es ciertamente una panacea y menos aún si, además, duplica los males que deploramos. Pero es, no obstante, una importante oportunidad para darnos mejor calidad de experiencias políticas. El desafío es saber aprender de los garrafales errores que con tanta razón se reprocha a quienes han depredado los ideales de nuestra república. Para que esa oportunidad se honre, se requieren mentes y almas limpias de falsas ambiciones y del oportunismo mercantilista que devora a los falsos líderes de la intermediación en el Perú.

Que esta oportunidad nos sea propicia es el anhelo que preside el desarrollo de este texto. Necesitamos y queremos que las cámaras sepan organizar correcta y razonablemente sus objetivos, priorizando metas nacionales y colectivas sobre los intereses privados, y procurando que el estudio y el debate de los grandes problemas nacionales acopie las mejores propuestas para que la ley recupere su carácter estructurante, y para que el control en los usos del poder se produzca en leal cumplimiento de los principios que nuestra Constitución recoge.

Más allá de la dimensión obscura en medio de la cual uno de los parlamentos menos distinguidos en la historia política peruana logra aprobar el pretendido retorno a la bicameralidad luego de más de dos décadas, así como en medio también de la crítica de algún sector de la academia contra la ilegitimidad en que habría incurri-

do el Congreso al prescindir del aval popular mediante el uso del referéndum, el principio de realidad demanda que, sin obviar esa dimensión crítica, enfrentemos las exigencias operativas del proceso de retorno e implantación de la bicameralidad cuya vigencia empezará a surtir efectos con las elecciones generales del año 2026[2].

El objetivo de este texto es exponer algunos de los aspectos que parece necesario prevenir, tener presentes y evaluar, en el período anterior al retorno del régimen bicameral en el Perú, luego de la aprobación de la reforma constitucional de marzo de 2014[3], y después de más de 31 años de unicameralidad. Para desarrollar mis reflexiones, planteamientos y sugerencias divido mi exposición en dos aspectos: la metodología para emprender y priorizar la *metanoia* institucional, y la hoja de ruta para adaptar la bicameralidad e institucionalidad parlamentaria durante la transición.

1. LA METODOLOGÍA PARA EMPRENDER Y PRIORIZAR LA *METANOIA* INSTITUCIONAL

Para gestionar el proceso de retorno a la bicameralidad es preciso distinguir la previsibilidad de una diversidad de asuntos según su *importancia* o *urgencia* en varias categorías operativas. Estas categorías comprenden materias o temas normativos, procesales, orgánicos, presupuestales, de gestión y de personal.

2 Sobre el retorno a la bicameralidad he publicado previa y recientemente dos artículos. Uno en la edición de enero-junio, número 48, de la *Revista Peruana de Derecho Público*, "La bicameralidad a la sombra del desprestigio"; y otro en la edición del mes de junio de 2024, número 198, de la revista *Gaceta Constitucional*, "¿Qué esperar de la bicameralidad en medio de tanta penuria representativa?".

3 La Ley N.º 31988, publicada el 20 de marzo de 2024, restablece el régimen bicameral en el Perú. Según su Primera Disposición Complementaria Final se indica que las reformas constitucionales aprobadas por esta ley *entran en vigor a partir de las próximas elecciones generales*.

De modo concreto puede anotarse poco menos de un mínimo de dos decenas de temas o asuntos cuya importancia o urgencia debe priorizarse y valorarse. En el desarrollo siguiente presento algunos de esos temas priorizables, en función del proceso de transición actualmente en curso, que ulteriormente servirá para apuntar las posibles acciones que podrá adoptarse en las categorías normativas, procesales, orgánicas, presupuestales, de gestión y de personal.

El propósito de distinguir la prioridad de atención según la *importancia* o la *urgencia* es evaluar el nivel de impacto que los distintos asuntos o rubros tienen. El *nivel de impacto* es producto de la relación entre *importancia* y *urgencia*. Si un asunto tiene alta importancia y alta urgencia, el nivel de impacto será más alto que si los valores de importancia y urgencia son menores.

La *importancia* califica la trascendencia del tema en la gestión y el funcionamiento del régimen bicameral. Lo que define la importancia, en consecuencia, es la calidad de la gestión y operación institucional de la bicameralidad, de manera que se prepare y mejore el rendimiento representativo en modalidades apropiadas a la expectativa que genera en quienes diseñaron el régimen bicameral y aprobaron los arreglos institucionales en la reforma constitucional que rige con la Ley N.º 31988.

La *urgencia* refiere a la necesidad de realizar cambios en la línea de tiempo que comprende entre la aprobación de la bicameralidad y la preparación de su progresiva implantación hasta el inicio efectivo de los cambios adoptados. Importancia y urgencia se convierten, de este modo, en criterios conforme a los cuales se espera que el modelo de bicameralidad aprobado esté mejor constituido para optimizar el desempeño del régimen representativo que decida el elector en el sufragio.

En atención a uno y otro criterio, por lo tanto, se espera que los cambios que se emprenda generen oportunidades de desempe-

ño superiores a las que ofrece el actual régimen unicameral, con la limitación que comprende que *ningún desempeño será esperable superar ni alcanzar* si antes, o la calidad de la ciudadanía mejorara de forma que la matemática electoral refleje las virtudes ciudadanas por las que el elector marca su elección en el sufragio, o los partidos políticos cumplen con el filtro que tienen la misión de gestionar proponiendo candidatos con las mínimas competencias necesarias para gestionar los puestos representativos en los que obtengan curules o escaños parlamentarios.

Con la disyuntiva de las condiciones, limitaciones y vallas acotadas, el régimen bicameral sí puede ofrecer resultados a la altura de la narrativa y de las expectativas del discurso empleado en el Congreso para aprobar el retorno a la bicameralidad luego de más de una treintena de años de unicameralidad.

El objetivo de la bicameralidad no es el mero y basto retorno a modos históricos de nuestra institucionalidad política, sino la supuesta optimización de magnitudes representativas actualmente reprobadas en las muestras demoscópicas que consultan estadísticamente el estado de la opinión pública. Si dicha optimización no puede demostrarla el desempeño y funcionamiento efectivo de la bicameralidad, habrá que, hidalgamente, conceder razón a quienes criticaron y denostaron la alternativa por la que se luchó más de una veintena de años sin el éxito que al cabo logró un Congreso tan venido a menos como el del período 2021-2026.

En el cuadro que sigue se presenta el modelo de evaluación del impacto según la importancia o de la urgencia en la atención a las poco menos de dos decenas de variables que, en principio, cabe tener presentes con el fin de tomar acción durante el proceso de transición en curso. Dicho cuadro se vale de tres criterios para clasificar la importancia o la urgencia según baja, mediana o alta magnitud, las mismas que luego se cruzan entre sí y definen el

posible nivel de impacto respecto de la prioridad de atención que deben recibir y, en consecuencia, en relación con el desempeño previsible de la bicameralidad una vez que empiece su fase de implantación u operativa.

Cuadro 1

Cálculo del impacto de atención de variables que afectan la transición a la bicameralidad en el año 2026

Nivel de importancia	Valor
Bajo	0.10
Medio	0.50
Alto	0.90

Nivel de urgencia	Valor
Escasa	1
Media	3
Alta	5

Nivel de impacto	Nivel inferior	Nivel superior
Bajo	0.1	1.4
Medio	1.5	2.4
Alto	2.5	4.5

NI = I x U

Nivel de impacto = Importancia x Urgencia

Elaboración propia

Con este modelo cuantitativo se puede ensayar la aplicación de los rangos a los veinte asuntos que tentativamente debieran trabajarse durante el proceso de transición hacia la implantación de la bicameralidad. Los valores consignados se aplicarán en seguida a los temas que puede incluirse en el programa de acción de los operadores a cargo de la transición: los que actualmente deben realizar alguna acción funcional desde sus puestos, y los que ocupen un puesto representativo desde que sean elegidos[4].

4 Ineludiblemente la asignación de valores no es propiamente un proceso objetivo. Depende del juicio del observador. En este caso el observador soy yo. Y por esta misma razón corresponde que reconozca que la atribución de puntajes obedecerá a los actos que en la línea de tiempo resulta necesario prever, tanto por su importancia como por su urgencia, de modo tal que la línea de tiempo

Una vez identificados los valores a asignar según las variables de *importancia* y *urgencia,* presento a continuación los temas, asuntos o materias cuya atención debe emprenderse en la línea de tiempo. La relación se deriva de los aspectos involucrados en la transformación del régimen unicameral en otro bicameral, en los que existe la necesidad de tomar medidas para gestionar la transición de manera que no sólo se cumpla con los mínimos operativos, sino que, además, se avance en la implantación de un modelo de gestión estratégica que haga del Congreso peruano una agencia optimizada, con mejores niveles de representación que los que en promedio suele calificarse al parlamento peruano.

Los actos a realizar son los que debería adoptar el titular de la función representativa, sea mientras el Congreso mantiene su perfil unicameral, como una vez que empiece a desarrollar sus tareas el Congreso bicameral. Precisamente porque no es una práctica ni hábito en el desempeño parlamentario el enfoque de su actividad desde una perspectiva propiamente estratégica o prospectiva, se plantea e incluye materias en las que puede avanzarse y ganarse en el propósito de innovación de la función representativa.

PALESTRA

es un factor crítico en la medida en que cuanto más esté próxima la fecha de inicio de la reforma mayor puede ser la importancia, pero definitivamente el grado de urgencia aumenta con mayor premura.

Cuadro 2

Temas por abordar para optimizar la transición representativa hacia un parlamento bicameral estratégicamente gestionado
1 Concordancia de Reglamentos con la Constitución de 1993
2 Constitución de cámaras y Congreso (Juntas Preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas)
3 Revisión del proceso legislativo de insistencia entre cámaras
4 Reconocimiento de la conferencia (comisión mixta) para evitar veto o trámite de insistencia
5 Proceso de evaluación de impacto social de la ley
6 Proceso de seguimiento y monitoreo de vigencia efectiva y aplicación la ley nacional
7 Proceso de seguimiento de normas subnacionales
8 Proceso de seguimiento de jurisprudencia en el PJ, y en el TC
9 Proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal
10 Proceso de seguimiento de ejecución oportuna de proyectos regionales
11 Cierre del pliego unicameral y creación del bicameral
12 Propuesta de asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario (margesí de bienes)
13 Propuesta meritocrática de asignación de puestos del personal con criterio de experiencia, competencia funcional y resultados
14 Fijación estratégica de objetivos, metas corporativas anuales para el quinquenio, e indicadores de cumplimiento, eficiencia y resultados
15 Definición y precisión de procesos institucionales camerales y bicamerales (*to be*)
16 Definición de la estructura organizacional de cada cámara
17 Designación de personal en puestos directivos y jefaturas en ambas cámaras
18 Cuadro de niveles remunerativos del personal en ambas cámaras
19 Aprobación de la Agenda parlamentaria 2026-2031, y la agenda anual 2026-2027
20 Definición del presupuesto para el período 2026-2027

Elaboración propia

Con la finalidad de comprender la extensión y trascendencia de las materias cuya previsión demanda niveles importantes y urgentes de acción de los responsables de la gestión representativa, en seguida presento la relación de los temas identificados a partir del tipo de categoría temática que afecta la naturaleza de su impacto organizacional.

Las categorías que potencialmente quedan afectadas son la normativa, procesal, orgánica, presupuestal, gestión y personal. En el cuadro que sigue se presenta el tipo de efectos y alcances que tienen los temas sobre las categorías señaladas, de manera que pueda comprenderse con alguna mayor claridad la dimensión de los cambios que deben realizarse.

Cuadro 3. Trascendencia y alcance en las categorías para el tránsito a la bicameralidad

Temas	Categoría					
	Normativa	*Procesal*	*Orgánica*	*Presupuestal*	*Gestión*	*Personal*
1 Concordancia de Reglamentos con la Constitución de 1993	X	X	X		X	
2 Constitución de cámaras y Congreso (Juntas Preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas)	X	X	X	X	X	X

Temas	Categoría					
	Normativa	*Procesal*	*Orgánica*	*Presupuestal*	*Gestión*	*Personal*
3 Revisión de los Reglamentos de cada cámara y de los procesos parlamentarios	X	X	X		X	
4 Revisión del proceso de insistencia en el proceso legislativo y del reconocimiento de la conferencia (comisión mixta) para evitar el veto o el trámite de insistencia entre cámaras	X	X	X		X	
5 Proceso de evaluación de impacto social de la ley	X	X	X	X	X	
6 Proceso de seguimiento y monitoreo de vigencia efectiva y aplicación la ley nacional	X	X	X		X	
7 Proceso de seguimiento de normas subnacionales	X	X	X		X	
8 Proceso de seguimiento de jurisprudencia en el PJ, y en el TC	X	X	X		X	

PALESTRA

Temas	Categoría					
	Normativa	*Procesal*	*Orgánica*	*Presupuestal*	*Gestión*	*Personal*
9 Proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal		X	X	X	X	
10 Proceso de seguimiento de ejecución oportuna de proyectos regionales		X		X		
11 Cierre del pliego unicameral y creación del bicameral	X			X		
12 Propuesta de asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario (margesí de bienes)				X	X	
13 Propuesta meritocrática de asignación de puestos del personal con criterio de experiencia, competencia funcional y resultados				X	X	X

PALESTRA

Temas	Categoría					
	Normativa	*Procesal*	*Orgánica*	*Presupuestal*	*Gestión*	*Personal*
14 Fijación estratégica de objetivos, metas corporativas anuales para el quinquenio, e indicadores de cumplimiento, eficiencia y resultados				X	X	X
15 Definición y precisión de procesos institucionales camerales y bicamerales (*to be*)		X			X	
16 Definición de la estructura organizacional de cada cámara			X		X	
17 Designación de personal en puestos directivos y jefaturas en ambas cámaras					X	X
18 Cuadro de niveles remunerativos del personal en ambas cámaras				X	X	X
19 Aprobación de la Agenda parlamentaria 2026-2031, y la agenda anual 2026-2027		X	X		X	
20 Definición del presupuesto para el período 2026-2027		X			X	

Elaboración propia

Corresponde a continuación la aplicación de los criterios de valor del *nivel de impacto* según los criterios de *importancia* y *urgencia* respecto de las materias o temas en que es necesario realizar

un proceso de transformación y adecuación. En la aplicación es inevitable el criterio subjetivo del observador. Es perfectamente posible que los resultados que muestra el cuadro siguiente sean distintos según el análisis de otro sujeto, por lo que los niveles que se muestra tienen carácter eminentemente ilustrativo sobre la utilidad de la escala y la identificación de los valores aplicables a cada materia.

No se pretende, en consecuencia, que la valoración tenga carácter absoluto ni incontradecible, sino todo lo contrario. Es únicamente una propuesta metodológica que aspira a plantear la optimización de la gestión, del trabajo y del ejercicio representativo en el parlamento peruano, según criterios de gestión pública con los que se propone un tipo de gestión estatal y pública capaz de corregir las deficiencias performativas del actual Congreso unicameral peruano (con la salvedad previamente anotada relativa a la calidad de la ciudadanía en el elector peruano, y a la reingeniería que se impone en la totalidad de las organizaciones políticas responsable por la gestión de la intermediación entre la sociedad y el Estado).

PALESTRA

Cuadro 4. Identificación de los niveles de impacto de las materias sobre la que debe realizarse la transición

Temas	Prioridad		
	Importancia	Urgencia	Impacto
1 Concordancia de Reglamentos con la Constitución de 1993	0.4	3	1.2
2 Constitución de cámaras y Congreso (Juntas Preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas)	0.9	5	4.5
3 Revisión de los Reglamentos de cada cámara y de los procesos parlamentarios	0.9	4	3.6
4 Revisión del proceso de insistencia en el proceso legislativo y del reconocimiento de la conferencia (comisión mixta) para evitar el veto o el trámite de insistencia entre cámaras	0.9	3	2.7
5 Proceso de evaluación de impacto social de la ley	0.9	3	2.7
6 Proceso de seguimiento y monitoreo de vigencia efectiva y aplicación la ley nacional	0.9	4	3.6
7 Proceso de seguimiento de normas subnacionales	0.7	4	2.8
8 Proceso de seguimiento de jurisprudencia en el PJ, y en el TC	0.9	4	3.6
9 Proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal	0.7	4	2.8
10 Proceso de seguimiento de ejecución oportuna de proyectos regionales	0.8	3	2.4
11 Cierre del pliego unicameral y creación del bicameral	0.7	5	3.5
12 Propuesta de asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario (margesí de bienes)	0.9	5	4.5
13 Propuesta meritocrática de asignación de puestos del personal con criterio de experiencia, competencia funcional y resultados	0.8	4	3.2
14 Fijación estratégica de objetivos, metas corporativas anuales para el quinquenio, e indicadores de cumplimiento, eficiencia y resultados	0.9	3	2.7

Temas	Prioridad		
	Importancia	Urgencia	Impacto
15 Definición y precisión de procesos institucionales camerales y bicamerales (*to be*)	0.8	3	2.4
16 Definición de la estructura organizacional de cada cámara	0.8	3	2.4
17 Designación de personal en puestos directivos y jefaturas en ambas cámaras	0.8	4	3.2
18 Cuadro de niveles remunerativos del personal en ambas cámaras	0.6	3	1.8
19 Aprobación de la Agenda parlamentaria 2026-2031, y la agenda anual 2026-2027	0.9	3	2.7
20 Definición del presupuesto para el período 2026-2027	0.7	3	2.1

Elaboración propia

Luego de la aplicación de los valores a los temas planteados como objeto del proceso de cambio y adecuación, a continuación consigno la relación en orden de la prioridad del impacto en el desempeño y de la urgencia con la que debe realizarse tal adecuación. La relación permite identificar materias cuya apropiada identificación y selección afectará, y luego medirá, la calidad de la decisión adoptada y de la gestión realizada por los operadores encargados o responsables de realizar los cambios durante la transición en curso desde marzo de 2026.

En buena cuenta, la metodología utilizada permite proponer una alternativa jerarquizada de asuntos, temas o materias cuya atención debe priorizar el esfuerzo para emprender una transformación en favor de un cauce institucionalmente favorable al mejor rendimiento del Estado representativo en la vida política nacional.

Cuadro 5

Medidas transicionales según niveles de impacto		
Nivel alto	Constitución de cámaras y Congreso (Juntas Preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas)	4.5
	Propuesta de asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario (margesí de bienes)	4.5
	Revisión de los Reglamentos de cada cámara y de los procesos parlamentarios	3.6
	Proceso de seguimiento y monitoreo de vigencia efectiva y aplicación la ley nacional	3.6
	Proceso de seguimiento de jurisprudencia en el PJ, y en el TC	3.6
	Cierre del pliego unicameral y creación del bicameral	3.5
	Propuesta meritocrática de asignación de puestos del personal con criterio de experiencia, competencia funcional y resultados	3.2
	Designación de personal en puestos directivos y jefaturas en ambas cámaras	3.2
	Proceso de seguimiento de normas subnacionales	2.8
	Proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal	2.8
	Revisión del proceso de insistencia en el proceso legislativo y del reconocimiento de la conferencia (comisión mixta) para evitar el veto o el trámite de insistencia entre cámaras	2.7
	Proceso de evaluación de impacto social de la ley	2.7
	Fijación estratégica de objetivos, metas corporativas anuales para el quinquenio, e indicadores de cumplimiento, eficiencia y resultados	2.7
	Aprobación de la Agenda parlamentaria 2026-2031, y la agenda anual 2026-2027	2.7
Nivel medio	Proceso de seguimiento de ejecución oportuna de proyectos regionales	2.4
	Definición y precisión de procesos institucionales camerales y bicamerales (*to be*)	2.4
	Definición de la estructura organizacional de cada cámara	2.4
	Definición del presupuesto para el período 2026-2027	2.1
	Cuadro de niveles remunerativos del personal en ambas cámaras	1.8
Nivel bajo	Concordancia de Reglamentos con la Constitución de 1993	1.2

Elaboración propia

Con la identificación tentativa y, por supuesto, provisional, de los temas cuya atención exige previsión y algún curso efectivo de

acción y cambios, es posible, primero, el análisis sobre la situación existente que demanda transformación, y segundo, la elaboración de indicadores con los que quepa verificar la calidad de los cambios cuyo emprendimiento se lleve a efecto con el funcionamiento y gestión de la bicameralidad para verificar que dichos cambios causaron los resultados que se estima o espera que se produzcan. En este texto, se abordará únicamente el primero de los cursos.

2. LA HOJA DE RUTA PARA ADAPTAR LA BICAMERALIDAD E INSTITUCIONALIDAD PARLAMENTARIA DURANTE LA TRANSICIÓN

A partir de los indicadores de impacto previamente ensayados desde la perspectiva personal y subjetiva del autor de este texto, a continuación presento los criterios que pueden justificar el proceso de transición y la revisión del estado actual de la institucionalidad de nuestro régimen representativo con el objetivo de iniciar el proceso bicameral con un listado de actividades cuya revisión puede servir para que ese inicio sea auspicioso e innovador, surtiendo con mejores niveles de confianza el remozamiento del anquilosado y vapuleado unicameralismo de los últimos períodos constitucionales.

2.1. Constitución de cámaras y Congreso (Juntas Preparatorias, elección de Mesa Directiva, cuadro de comisiones y directivas)

2.1.1. Por qué

Las Cámaras y el Congreso se rigen por sus Reglamentos, independientemente del deseo de quienes, inexpertos en el sistema bicameral, pretendan que ocurra.

Contra lo que quienes no han tenido experiencia alguna en el parlamento bicameral en el Perú, el proceso de constitución del Congreso sí cuenta con reglamentos cuya vigencia no se ha

extinguido con el régimen unicameral. Exactamente la misma fue la situación por la que atravesó el Congreso peruano cuantas veces fue disuelto por regímenes *de facto*. Hasta el año 1980, la Cámara de Diputados y el Congreso en sesión conjunta se rigió por el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853. Este mismo Reglamento rige aún las sesiones conjuntas de Diputados y del Senado, en tanto que el funcionamiento de Diputados se rige por el Reglamento de 1988, y el Senado igualmente por la versión actualizada el Reglamento de 1988.

Por esta razón la constitución de las cámaras y del Congreso en sesión conjunta debe cumplirse de acuerdo con las normas contenidas en los tres Reglamentos indicados. Diputados con el de 1988, el Senado con el de 1988, y las sesiones conjuntas con el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853.

El efecto de esta precisión consiste en que el proceso de constitución ya no más se rige por el Reglamento del Congreso unicameral de julio de 1995, ni son aplicables sus plazos, requisitos ni formalidades en relación con el reconocimiento de las credenciales que otorgue el Jurado Nacional de Elecciones a Senadores y Diputados elegidos, ni las Juntas Preparatorias se regularán por el Reglamento unicameral.

De igual modo, la Junta o la Comisión (y no Mesa) Directiva se elegirán según la nomenclatura existente y reconocida en los respectivos Reglamentos de Diputados y del Senado, y el cuadro de comisiones será el previsto en esos mismos reglamentos.

Nota especial habrá de tomarse en cuenta en relación con el proceso de acusación constitucional que no podrá tampoco regirse por las reglas del Reglamento unicameral, sino por la antigua Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1868.

2.1.2. Qué

Con la premisa anterior, la acción a adoptar será el involucramiento en la normativa que regula la organización y los procesos del Congreso bicameral.

Por lo tanto, una medida básica, primaria y elemental es la edición y publicación de los Reglamentos señalados (acondicionándolos a la normativa constitucional que emana y resulta de la Constitución de 1993, cuya jerarquía normativa es indispensable e ineludible). En buena cuenta, la acción a realizar es la edición concordada de los tres Reglamentos con las adecuadas referencias a las normas constitucionales de la Constitución de 1993 cuya vigencia tendrá prioridad y superioridad normativa sobre el texto de los Reglamentos parlamentarios.

Aunque parezca obvio, es necesario enfatizarlo reiteradamente para que se tenga claridad y se eviten errores lamentables. Toda la infraestructura organizacional del Congreso unicameral debe acondicionarse, adecuarse y adaptarse a las normas y reglas contenidas en los Reglamentos señalados, empezando con el proceso de las Juntas Preparatorias, que comprende los plazos y cargos previstos en la elección y composición de las Mesas Directivas. El proceso de transición no puede obviar ese arreglo organizacional según los términos de los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados vigentes hasta 1992.

Como dato importante habrá de tenerse presente igualmente que en el Congreso bicameral no existía el Consejo Directivo, pero sí un órgano similar a la Junta de Portavoces . Era sola y únicamente la Mesa Directiva la responsable de la gestión de todos los procesos parlamentarios en ambas cámaras, en un período embrionario de apoyo de lo que luego se convertirá en la Junta de Portavoces en el Congreso unicameral.

Si acaso el Congreso bicameral considerara de alguna utilidad el reconocimiento de uno y otro órgano creados durante la unicameralidad, tendrá que decidirlo de manera autónoma realizando oportunamente la modificación en cada uno de sus Reglamentos procurando, en lo posible, evitar la duplicidad ineficiente y nociva que actualmente tiene el Congreso unicameral con la existencia de estos dos órganos de coordinación.

De modo similar, al inicio del período anual en julio y agosto de 2026, será necesario empezar con la revisión de la nomenclatura del cuadro de comisiones para ajustarlo a los desarrollos ocurridos entre 1995 y 2026, así como la revisión de los requisitos establecidos en los Reglamentos anteriores al actual desarrollo de la electronalidad, digitalidad y de la tecnología actual. El cuadro de comisiones del Congreso unicameral prevé 24 comisiones que, debido a la escasa producción que revela no solo el escaso interés en su membresía, composición e integración, sino además el escaso número de dictámenes que emiten algunas, propiamente es un número elevado e innecesario. En el artículo 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados el número se fija en 17 cuando los diputados eran 180, que ya era un número algo elevado e ineficiente. El Reglamento del Senado también tenía un número significativamente elevado, en consideración a que el número de senadores era 60, y que el artículo 58 de su Reglamento indica que anualmente podía crearse hasta un máximo de 20 comisiones ordinarias. En todo caso, lo razonable, de acuerdo con la práctica y gestión de las comisiones, pareciera ser que el número de comisiones ordinarias no sea superior a 12 o 14.

2.1.3. Para qué

¿Para qué prever el proceso de constitución de ambas Cámaras y del Congreso? En realidad, la bicameralidad empieza, desde el punto de vista operativo, con la instalación de las Juntas Preparatorias

en ambas cámaras. Y este proceso debe observar el procedimiento previsto. Obviamente, ése no será el proceso que rige al Congreso unicameral porque nos encontraremos con un tipo de organización significativamente distinta, cuyas reglas difieren notablemente.

De ahí la importancia de revisar los procesos definidos en los Reglamentos competentes para regular todo el proceso de constitución de las Cámaras y del Congreso.

La revisión empieza por reconocer la validez, vigencia e idoneidad de los Reglamentos de 1988, cuyo texto necesita una revisión preliminar consistente básicamente en la identificación de las referencias formales y materiales que los Reglamentos hacen a la Constitución, con el propósito de identificar qué reglas de los Reglamentos habrán quedado modificadas con el texto de la Constitución de 1993.

De esta revisión, nace luego la importancia de editar y publicar esos Reglamentos, incluyendo el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, para uso de la representación parlamentaria a la que corresponda iniciar el proceso de retorno a la bicameralidad.

En consecuencia, se trata de una tarea esencialmente de responsabilidad del Congreso unicameral que debe realizarse con la claridad de que la base normativa del Congreso bicameral ya existe y que no es necesario inventar ni proponer ninguna. La tarea es de edición y publicación de los Reglamentos de cada una de las cámaras, de la Constitución de 1993, e incluso del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 que rige las sesiones conjuntas de las dos cámaras.

Si esta tarea se cumple, quedará satisfecha la función del Congreso unicameral de preparar oportuna y eficazmente el sustento normativo para que las cámaras puedan constituirse e iniciar su funcionamiento con el marco reglamentario vigente, luego de lo cual el Congreso bicameral tomará las decisiones indispensables

para ordenar su gestión con las reformas que estime pertinentes, aprovechando, acaso, las experiencias y aprendizajes (buenos y malos) que han tenido lugar entre 1995 y el 2026.

2.2. Propuesta de asignación de infraestructura inmobiliaria, tecnológica y patrimonio mobiliario (margesí de bienes)

2.2.1. Por qué

Como es obvio y natural, la constitución del Congreso bicameral tiene lugar en un espacio físico. Ese espacio es, en principio, el edificio ubicado en la Plaza Bolívar, que es el mismo en el que sesionaron las cámaras hasta la inconstitucional disolución del Congreso el 5 de abril de 1992.

Actualmente, el mismo edificio es ocupado por el Congreso unicameral. Las sesiones del Pleno tienen lugar en el hemiciclo que ocupaba la Cámara de Diputados. De otro lado, el hemiciclo del Senado, denominado Sala Porras Barrenechea, es utilizado para sesiones de comisiones y, adicionalmente, para ceremonias protocolares, o como espacio para conferencias, jornadas, o celebraciones diversas.

Así como debe acondicionarse ambos hemiciclos de manera que queden listos para las sesiones de las cámaras, es igualmente necesario prever que se disponga la asignación tentativa o provisional de los demás edificios en los que funciona actualmente la diversidad de órganos parlamentarios del Congreso unicameral. Los más de diez edificios, unos de propiedad del Congreso, y otros cedidos o alquilados con carácter temporal, deben prepararse para que Senadores y Diputados, y el personal del servicio parlamentario de una y otra cámara, así como el personal de confianza de los grupos parlamentarios o de los despachos, puedan cumplir adecuadamente las responsabilidades y la misión institucional que la Constitución les asigna.

Como es imprescindible el espacio inmobiliario donde tiene lugar la actuación de los representantes elegidos democráticamente por el pueblo, igualmente es parte de la infraestructura física que permite el desarrollo de la labor representativa contar con otros recursos materiales (y personales o humanos), como lo son los muebles, artículos de oficina y la tecnología. Estos recursos, que integran ciertamente el patrimonio mobiliario y tecnológico del Congreso unicameral, deben distribuirse racionalmente entre las cámaras que deben desarrollar sus labores sin menoscabo de dichos recursos.

Lo central es el espacio de oficinas para quienes tengan a su cargo la dirección de la gestión, que serán quienes se hagan cargo de la recepción del patrimonio inmobiliario, mobiliario y tecnológico, con el fin de proveer a los órganos parlamentarios de las facilidades indispensables para el cumplimiento de su misión política.

2.2.2. Qué

La tarea consiste en poner a disposición de los órganos de dirección y gestión de cada cámara todos los bienes adjudicados al Congreso unicameral.

Lo que corresponde, por consiguiente, es que la administración del Congreso unicameral, a cargo de la Mesa Directiva, evalúe y disponga los espacios mínimos y básicos para el inicio de los trabajos a cargo de las Juntas Preparatorias de ambas cámaras, de forma que, oportunamente, la Junta Directiva de la Cámara de Diputados, y la Comisión Directiva del Senado, resuelvan lo que permita la distribución equitativa de la infraestructura inmobiliaria consignada en el patrimonio del Congreso de la República, así como el patrimonio mobiliario y tecnológico. Este último rubro comprende tanto el *hardware* y el *software*.

2.2.3. Para qué

La finalidad de esta actividad, obviamente, debe ser permitir la actividad representativa del Congreso bicameral, habilitando el espacio y recursos físicos y tecnológicos para el cumplimiento de la misión y funciones de Senadores y Diputados.

La Mesa Directiva del Congreso unicameral se responsabiliza por la gestión y habilitación del estado situacional que permita, primero, las acciones inherentes a la constitución de las Cámaras, y al inicio de la actividad institucional del Senado y de la Cámara de Diputados luego de su instalación el día 27 de julio de 2026.

2.3. Revisión de los Reglamentos de cada cámara y de los procesos parlamentarios

Si bien el Senado y la Cámara de Diputados cuentan con reglamentos que servirán para el inicio de sus labores en julio de 2026, uno y otro instrumento normativo debe adecuarse a los aprendizajes (positivos, y negativos; buenos, y malos) acumulados durante los últimos 30 años, de manera que el tiempo no haya pasado en vano ni se desaprovechen las experiencias representativas ensayadas y practicadas en el desempeño de los últimos ocho congresos en el parlamento nacional.

La adecuación debe realizarla cada cámara de manera independiente respecto de sus correspondientes reglamentos, y de manera conjunta deberá prepararse el reglamento de las sesiones conjuntas de ambas cuando, según la Constitución, sea necesario tramitar las materias que se le asigna a la reunión de ambos cuerpos legislativos. El medio idóneo para este proceso serán las Comisiones de Constitución y Reglamento, a las que les tocará estudiar y debatir los proyectos que se presenten, para proponerle a los respectivos Plenos el texto cuyo contenido deberá discutir y aprobar.

2.3.1. Por qué

Las cámaras pueden modificar el contenido de sus reglamentos, así como dictar reglamentos de manera total e íntegra para reemplazar los que servirán para iniciar su actividad, o mantener el mismo texto con una práctica del mismo que se adecúe o acomode a la necesidad de los procesos con los que decida hacerse cargo de la demanda de su gestión.

En principio, sin embargo, los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de 1988 contienen múltiples normas que requieren revisión luego de la experiencia unicameral adquirida desde 1995.

2.3.2. Qué

Luego de la experiencia transcurrida entre 1995 y el año 2026, será posible adoptar algunas pautas procesales y organizacionales, más allá de las que resulta imperativo introducir en razón del desarrollo tecnológico global precisamente a partir de la década de los 90s. Entre los diversos conceptos, procesos y modalidades por revisar puede mencionarse e incluirse los siguientes.

Dependiendo de la decisión que se adopte sobre la nomenclatura de los órganos administrativos y la composición de la Junta o de la Comisión Directiva, será necesario revisar si se prefiere la división y distribución de los cargos directivos según el modelo vigente hasta 1992, o se opta por el modelo de vicepresidencias y su menor número según rige actualmente. El modelo de las cámaras que rigió hasta 1992 parece sustancialmente más eficiente y transparente, porque la Mesa Directiva se compone del presidente y de dos secretarios, no de un presidente y vicepresidentes. Adicionalmente, el rol del tesorero y del protesorero es un mecanismo muchísimo más claro en relación con el manejo del presupuesto y de los bienes de las cámaras, porque la responsabilidad tanto del Oficial Mayor como

de manera singular del director general de Administración queda sujeta a la dación de cuentas que se le debe al régimen representativo, limitándose proporcionalmente la autonomía de estos dos cargos en materia presupuestal, de infraestructura y de los recurrentes y continuos procesos de adquisición y adjudicación.

De igual forma, el papel de la actual Junta de Portavoces tendrá que gravitar en cuanto al sistema de vía rápida que se utiliza para ampliar la agenda y realizar excepciones similares en los procesos parlamentarios.

Un aspecto especialmente crítico y de primera importancia debe ser el mejor posicionamiento de los grupos parlamentarios, empezando por la exigencia del porcentaje de congresistas que puede conformarlo. Inicialmente se dispuso que fueran 5, cuando el Congreso unicameral contaba con un Pleno de 120, pero ese número mínimo no se adecuó a la modificación que rigió desde 2011 cuando el número subió a 130. En vista de la reforma constitucional que prevé la adecuación de la representatividad según el aumento demográfico del electorado, parece necesario que el número mínimo se regule no con un guarismo fijo sino con un porcentaje. Ese porcentaje puede ser el 5 % u óptimamente el 10 % del total de miembros de cada cámara.

De modo similar, es indispensable optimizar el fortalecimiento de los grupos parlamentarios regulando adecuadamente los incentivos para el transfuguismo que aceleran el carácter nocivo del cambio de fracciones parlamentarias con criterio de conveniencia, oportunismo, y los beneficios del cálculo en vista de la proximidad de procesos electorales y el progresivo desgaste de las bancadas con las que se llega al Congreso.

Desde el punto de vista tecnológico, no se trata sólo de los plazos que se han acortado con la transmisión automática de la información de los sistemas de comunicación, sino igualmente con

aspectos como el sistema de votación en el Pleno y en las comisiones, por ejemplo. El uso del papel ha sido sustituido por información electrónica y por dispositivos *smart* como los celulares, las *tablets*, las laptops, los ordenadores, o las impresoras. La transmisión *online* de las sesiones igualmente permite la asistencia virtual a las sesiones cuando existen las condiciones que así lo justifican.

Los reglamentos de 1988 de ambas cámaras carecían de esos supuestos y alternativas que será prudente examinar y revisar.

Igualmente, hasta 1992 las cámaras solían sesionar, en principio, de martes a jueves entre las 5 de la tarde y las 11 de la noche de acuerdo a sus reglamentos, aunque existiera una práctica paralela que retrasara el inicio y prolongara la conclusión de manera regular, en tanto que el congreso unicameral prevé sesiones durante tres semanas al mes (reservando una a la denominada *semana de representación*, cuyo mantenimiento no parece recomendable), y durante la semana se sigue actualmente la práctica de dos días de sesión de Pleno semanal desde las 10 de la mañana hasta prolongadas horas de la noche.

Imperativo debe ser integrar en los reglamentos la adaptación del proceso de acusación constitucional que ha sido objeto de desarrollo reglamentario importante en el Reglamento del Congreso de 1995, al igual que el proceso de las comisiones investigadoras, como consecuencia de la integración de normas derivadas del desarrollo jurisprudencial del debido proceso que afecta los derechos fundamentales de los investigados en materia de interés público o que fueran objeto de denuncias constitucionales.

El sistema de debate de las proposiciones también puede ser materia de revisión, porque desde 1995 el Pleno ya no más divide de manera tan clara y drástica el trámite de los asuntos en Primera Hora y Orden del Día, según que la materia esté o no expedita

para la discusión y votación. Esa distinción está en extinción en la práctica vigente desde 1995.

En vista de la mayor libertad relativa que existía hasta 1992, convendrá, por ejemplo, tener en cuenta los límites de tiempo por orador y por grupo parlamentario vigentes durante el régimen unicameral, porque, durante la vigencia del régimen bicameral, los tiempos disponibles por orador eran comparativamente extensos.

Las normas concernientes a la presentación de las iniciativas igualmente han sufrido importantes desarrollos con las metodologías que exige el Reglamento de 1995, como lo son la inclusión del análisis costo-beneficio, el impacto en el sistema legal vigente, o el impacto ambiental, metodologías que, en la práctica adecuada, sería ideal exigirlas más bien en los dictámenes de las comisiones, junto con la exigencia de que los proyectos y mociones sean una facultad, no de los congresistas individualmente, sino de los grupos parlamentarios.

Si bien la doble votación se implantó con el propósito de ralentizar la precipitación en la aprobación de leyes de carácter populista de escasa o nula importancia, sin embargo, el régimen bicameral dejaría ese requerimiento sin vigor.

2.3.3. Para qué

La finalidad de la revisión de los textos de los Reglamentos de las cámaras de 1988 es indispensable con el propósito de aprovechar los beneficios que se estime oportunos y convenientes integrar en los logros alcanzados hasta 1988.

El proceso de globalización, en particular, a partir de la dimensión de la digitalización electrónica de las comunicaciones, de la información y del conocimiento no puede desconocerse y es indispensable valorar y darle mérito a los desarrollos normativos, organizacionales y procesales, que deben servir como línea de base

para la posterior evaluación del desempeño y *performance* del primer régimen bicameral del siglo XXI en el Perú.

El reto no es de poca monta porque la bicameralidad del siglo XIX, que se mantuvo con algunas pocas modificaciones durante el siglo XX, debe *aggiornarse* incluyendo tanto los avances económicos, sociales y tecnológicos que marcó la última década del siglo XX, como las experiencias positivas rescatables del Congreso peruano desde 1995 hasta la fecha. La sagacidad de los líderes de la adecuación será un factor importante en el mejoramiento del desempeño institucional del régimen representativo en el Perú.

2.4. Proceso de seguimiento y monitoreo de vigencia efectiva y aplicación de la ley nacional

Este proceso, junto con otros relativos al seguimiento normativo, como el seguimiento de la jurisprudencia del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional sobre leyes que aprueba el Congreso, las normas subnacionales que aprueban los gobiernos regionales y municipales, y la evaluación del impacto social de la ley, son de carácter innovativo, y su previsión respondería a un modo de comprender al Congreso desde una perspectiva distinta a la que tradicionalmente asume la bicameralidad en el Perú.

Las tareas de control de la legislación, en efecto, comprenden (1) la del monitoreo y seguimiento de la legislación aprobada y vigente, (2) la legislación de los niveles subnacionales de gobierno (para asegurar que su materia y contenido no desconozca, usurpe ni invada el nivel nacional de la legislación aprobada por el Congreso), (3) la jurisprudencia que sobre la materia legislativa emana de los órganos jurisdiccionales cuando con su interpretación o aplicación reorientan el sentido y propósito de la legislación nacional o dejan parcial o totalmente sin efecto la legislación vigente, (4) el monitoreo y seguimiento de la vigencia y aplicación de la ley conforme a los

objetivos y propósitos que tuvo el legislador durante el proceso de su estudio, deliberación y aprobación, así como (5) la evaluación del impacto social de la ley.

2.4.1. Por qué

Es perfectamente verificable que los sucesivos Congresos aprueban leyes cuya vigencia y aplicación no es institucionalmente constatada ni medida.

Quien dicta la ley desconoce si la ley, cuya aprobación decidió, sirvió para cumplir los objetivos y expectativas que se enunció para justificar que era mejor aprobarla que dejar las cosas sin la ley propuesta.

Cuando se dictan mandatos de público y general cumplimiento, pero quien los dicta no se preocupa de asegurarse que dichos mandatos son efectivamente cumplidos y rigen de acuerdo con la visión que se tuvo cuando se estudió, debatió y aprobó su texto, el autor de los mandatos actúa de manera impropia, éticamente incorrecta e irresponsable. Quien propone una solución y la aprueba debe asegurarse que lo que decidió se ejecute. Si no se preocupa de la ejecución de la decisión que adopta, esa decisión complica el problema que se pretendió solucionar y forma parte de la misma problemática que queda sin solución eficaz.

Es necesario que el mismo Congreso que aprueba una ley tenga elementos de juicio ciertos que retroalimenten el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas que diseña e implanta en la intervención que realiza sobre la sociedad.

2.4.2. Qué

Al empezar su gestión, el Congreso bicameral debe tener consciencia de esta implacable urgencia, de manera que empiece su

gestión con el reconocimiento de la grave falla atribuible al Congreso unicameral.

Es necesario contar con un proceso que permita asegurarle al mismo Congreso que dicta las leyes del país, saber si las leyes que dicta y aprueba rigen y se aplican de modo efectivo en los distintos sectores de la sociedad que afecta la ley aprobada.

Carecer de esta información debilita las competencias legislativas inherentes al denominado Poder Legislativo. No hay poder donde no se controla y verifica que las órdenes que se dicta se aplican, y que se aplican conforme a la estimativa y alcances que el Congreso expresa que debe aplicarse y regir.

Ese sería, obviamente, un proceso nuevo, porque actualmente el Congreso no lo tiene ni le ha importado crearlo ni adoptar las medidas necesarias para contar con la información que necesita.

El Congreso no solamente legisla. Legisla, ciertamente, pero legislar trae consigo la obligación de verificar, garantizar y asegurar que lo que se aprueba como ley lo es en la práctica social, y no solamente como parte del repertorio que se acumula en los densos volúmenes de la ley escrita cuyo contenido sirve de poco más que del peso que contienen los estantes donde los libros de la ley se conservan.

¿Qué se debe hacer? Primero que todo, asignar la tarea y el proceso. ¿A quién le corresponderá diseñar y luego realizar y cumplir el proceso? ¿A la Cámara de Diputados, o al Senado?

En el esquema previsto en la Ley 31988, la Cámara de Diputados es el órgano legislativo por definición, y el Senado la cámara que revisa la legislación. De manera que se acentúe el carácter del Senado en el modelo aprobado, correspondería que fuera el Senado a quien se le asigne las tareas de control normativo que, en principio, aunque tímidamente, se le ha distribuido. De este modo, el papel de control legislativo del Senado aseguraría su efectiva

necesidad y utilidad en el régimen representativo y legislativo del Perú, junto con otros modos de control que se especifican en los apartados siguientes.

El valor agregado y público del Senado, en este sentido, consistiría en obtener la información indispensable para tener un juicio certero, verificable y mensurable sobre el grado de cumplimiento y de aplicación de las leyes que se aprueba y que rigen en el Perú.

2.4.3. Para qué

El papel directivo que tiene el Congreso en las políticas públicas es decisivo. Ese papel queda incumplido si sus decisiones no reciben monitoreo ni seguimiento de manera que los mandatos de intervención que genera sirvan en la retroalimentación requerida para saber del acierto de las medidas adoptadas. Sin saber si las leyes aprobadas fueron eficaces, el Congreso deja de cumplir su papel en la solución de los mismos problemas en la realidad cuya solución pretende atender. Crear y mantener el proceso de seguimiento y monitoreo de la ley es el medio que le permite al Congreso conocer si se acercó a, o falló en, la evaluación que hizo durante el proceso de estudio, deliberación y aprobación de la ley.

2.5. Proceso de seguimiento de jurisprudencia en el PJ y en el TC

Como ya quedó previamente mencionado, las tareas de control de la legislación comprenden (1) la del monitoreo y seguimiento de la legislación aprobada y vigente, (2) la legislación de los niveles subnacionales de gobierno (para asegurar que su materia y contenido no desconozca, usurpe ni invada el nivel nacional de la legislación aprobada por el Congreso), (3) la jurisprudencia que sobre materia legislativa emana de los órganos jurisdiccionales cuando con su interpretación o aplicación reorientan el sentido y propósito de

la legislación nacional o dejan parcial o totalmente sin efecto la legislación vigente, (4) el monitoreo y seguimiento de la vigencia y aplicación de la ley conforme a los objetivos y propósitos que tuvo el legislador durante el proceso de su estudio, deliberación y aprobación, así como (5) la evaluación del impacto social de la ley.

El por qué, qué, y para qué del rubro de seguimiento de la jurisprudencia que afecta la legislación aprobada por el Congreso, se sustenta en consideraciones análogas y similares a las que se apunta en el rubro anterior sobre el monitoreo y seguimiento de la vigencia efectiva y aplicación de la ley conforme a los enunciados contenidos en el proceso legislativo que define su aprobación.

La peculiaridad del seguimiento de la jurisprudencia que crean el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional consiste en la importancia que tiene la actividad de los órganos jurisdiccionales en la evaluación de la validez y de la constitucionalidad de la ley, sin cuyo seguimiento y merituamiento la valoración de las leyes se priva de información sustancial para realizar los correctivos que la evaluación jurisdiccional plantea, y que es indispensable integrar dentro de las políticas legislativas cuya conducción corresponde liderar al Congreso de la República.

La labor que se deriva de la información que se recoja de este seguimiento consiste en la evaluación que debe realizarse en el Congreso, o para modificar las leyes siguiendo los lineamientos u observaciones de los órganos jurisdiccionales, o para orientar la legislación observando las sugerencias que dichos órganos proponen en sus sentencias, en ejercicio de sus responsabilidades funcionales.

2.6. Cierre del pliego unicameral y creación del bicameral

2.6.1. Por qué

El Congreso unicameral va a ser sustituido por un Congreso bicameral. El funcionamiento del Congreso supone el presupuesto

público para asegurar la normal agencia de la misión, las tareas y las responsabilidades que la sociedad y la Constitución esperan que desarrolle.

Con la conclusión de las actividades del Congreso unicameral se requiere, obviamente, el cierre y reconversión del esquema adoptado para las partidas que sirven para su funcionamiento, de modo que las previsiones y equilibrios financieros generados sean oportunamente reemplazados por las necesidades propias e inherentes a la bicefalia parlamentaria propia de la bicameralidad.

Durante el proceso de aprobación del presupuesto correspondiente al año 2026, entre agosto y noviembre del año 2025, tendrá que preverse los modos provisionales y transitorios que permitan y conduzcan al inicio de las funciones de las dos cámaras.

2.6.2. Qué

La tarea consiste en que se prepare el proceso de transición hacia la bicameralidad definiendo, no solamente cómo debe cerrarse el carácter unicameral del pliego para convertirlo en un pliego mixto uni-bicameral durante el año 2026 (en el que durante la primera mitad del año sobrevivirá el unicameralismo, y durante la segunda mitad se iniciará la bicameralidad), con medidas transitorias para la operación y ejecución del régimen bicameral desde julio de 2026.

2.6.3. Para qué

Existe una necesidad operativa de dar por cerrado el proceso unicameral en la aprobación del presupuesto, a la vez que otra de habilitar los medios para que empiece a actuar el proceso bicameral. Debe concluirse la etapa de la unicameralidad, y permitir el ejercicio de la plenitud de capacidades y atribuciones del Congreso bicameral. Para que esas necesidades se cumplan será preciso liquidar y trazar una línea conclusiva en las competencias presupuestales

de la administración parlamentaria, en general, pero de la gestión presupuestal en particular.

2.7. Propuesta meritocrática de asignación de puestos del personal con criterio de experiencia, competencia funcional y resultados

Así como es necesario cerrar y liquidar el pliego unicameral y habilitar los pliegos del régimen bicameral, es necesario y previsible que se adopten medidas para definir con qué contingente humano deben contar las cámaras, a propósito, en principio, tanto de las distintas modalidades contractuales en las que se desempeñe el personal que sirve y labora para el Congreso unicameral, como del *expertise* adquirido que resulte necesario e indispensable para las tareas de apoyo, asistencia y asesoramiento a quienes el pueblo elija para que lo representen y actúen por su cuenta e interés.

2.7.1. Por qué

Así como habrá de darse por concluidos los contratos y relaciones laborales de quienes no tienen un vínculo indeterminado con el Congreso, dicha formalidad no puede realizarse de manera general, desaprensiva e indiscriminada. Existe, en efecto, personal que, no obstante no contar con contratos a plazo indeterminado, tienen competencias, habilidades y destrezas útiles para apoyar, asistir y asesorar en los órganos de la organización parlamentaria del Congreso.

Si bien es cierto que las cámaras cuentan con toda la autonomía del caso para decidir cuál es la planta del personal indispensable, el proceso de calificación no es ciego, puesto que para decidir quiénes deben laborar como personal, y en qué modalidad, supone que se proporcione la información necesaria para saber de qué es capaz de hacer cada trabajador o funcionario, según lo demuestre

y evidencie su trayectoria y recorrido en el desempeño laboral en el Congreso unicameral.

Con quiénes opta por contar cada cámara es una decisión no sujeta a condición ni imposición alguna, y se toma con toda la libertad del caso (aunque, obvia y naturalmente, en el marco de la normatividad constitucional, laboral, administrativa o civil pertinente). Las cámaras pueden mantener el vínculo del personal al servicio del Congreso unicameral, sea en la modalidad vigente al momento en que la transición se verifica, o en momento posterior una vez concluida la transición, y pueden, por supuesto, prever la contratación de personal adicional que, a juicio de las instancias de gobierno de las cámaras respectivas, estime de su conveniencia contratar para reemplazar a quienes sirven con un vínculo previo, o para añadir con servicios personales especiales al personal preexistente.

2.7.2. Qué

Es necesario decidir sobre quiénes mantienen el vínculo laboral, administrativo o civil con el Congreso bicameral, o con una de sus cámaras, y a quiénes debe licenciarse.

Pero ese proceso debe iniciarse proveyendo de información sobre la totalidad de profesionales, técnicos o asistentes con contratos vigentes al momento de la transición, para que los órganos administrativos de las cámaras conozcan el estado situacional, y estén en mejores condiciones para tomar la decisión correcta o conveniente.

Ese proceso importa una evaluación preliminar que puede servir como propuesta para el inicio de la transición, a partir de los méritos, de la experiencia, y de los resultados exhibidos durante el desempeño de la actividad cumplida en los puestos ocupados durante la trayectoria de cada empleado o funcionario.

En consecuencia, es tarea de los responsables de la administración de los recursos humanos, primero, liquidar a quienes no

laboren a plazo indeterminado, pero proporcionando información y recomendaciones sobre el personal sujeto a otro tipo de modalidad contractual no indeterminada, de manera que las cámaras coordinen la continuidad o la liquidación definitiva al inicio del proceso de transición. Esa información y recomendaciones, naturalmente, se realiza con criterio eminentemente meritocrático, en el que se valore la trascendencia del personal en el cumplimiento de funciones institucionales, su formación, su experiencia y los resultados demostrados durante la vigencia de su vínculo con el parlamento nacional.

De lo que se trata es de evitar la ausencia de servicios indispensables, de manera especial y particular, al inicio de la operación de las cámaras en el régimen bicameral. Esa ausencia se evita con el desempeño efectivo del apoyo durante la transición por el personal de planta, permanente o con contratos a plazo indeterminado. Luego de instaladas las cámaras la transición prosigue con los planes y políticas que la Junta Directiva y la Comisión Directiva, de la Cámara de Diputados y del Senado, conforme a los cuales se sabrá qué procesos institucionales serán prioritarios, con qué estructura organizacional se cumplirán esos procesos, y a quiénes se asignará para que realicen los procesos priorizados o regulares.

2.7.3. Para qué

El acopio de información que sustente la liquidación de personal, y la propuesta de contratación de quienes no cuentan con un vínculo indeterminado en el Congreso, supone el reconocimiento del principio de continuidad estatal, más allá de la formalidad que representa y genera el inicio de un régimen bicameral en reemplazo del régimen unicameral. El Estado es uno y el mismo, y el personal, más allá de que haya o no haya sido contratado durante el mandato de una mayoría política determinada, exige que quienes cumplan

tareas de uno de los órganos estatales reciba el adecuado tratamiento en función de la idoneidad de sus conocimientos, experiencia, trayectoria, y resultados ofrecidos y demostrados.

2.8. Designación de personal en puestos directivos y jefaturas en ambas cámaras

Complemento de la actividad precedente es la decisión que corresponda adoptar a cada una de las cámaras sobre los funcionarios a cargo de la estructura organizacional del servicio parlamentario.

El congreso unicameral tiene una estructura organizacional que inevitablemente tendrá que dividirse para que los funcionarios apoyen, asistan y asesoren a los órganos de la estructura organizacional del Senado y de la Cámara de Diputados. En un principio será difícil descartar la opción personal que cada funcionario prefiera, aunque la decisión no tiene exclusivo carácter particular ni personal, porque el objetivo es que ambas cámaras cuenten con el plantel de funcionarios que le garantice y asegure el desarrollo regular de sus procesos dentro de la estructura organizacional.

El criterio central debe ser los perfiles de puestos directivos que se pretenda para llevar adelante los procesos institucionales, y la selección de los funcionarios que mejor pueden cumplir dichos perfiles. Sin perfiles de puestos difícilmente la decisión tendrá base adecuada o suficiente para que las cámaras atiendan debida e idóneamente las responsabilidades cuya conducción debe ser apoyada, asistida o asesorada por el personal de funcionarios competentes dentro del congreso unicameral.

Una deficiencia largamente anticipable sin embargo será la inexperiencia de prácticamente la totalidad del personal de funcionarios en el manejo del Reglamento de cada una de las cámaras. Sí existe aún en el servicio personal competente que laboró en el Senado y en la Cámara de Diputados, cuya experiencia en el régi-

men bicameral puede ser de primera importancia y utilidad para la tarea que toca cumplir a los representantes; sin embargo, puede ocurrir que el óbice para la designación de estos funcionarios sea, desafortunadamente, la ambición, la ansiedad, la aprehensión, sino además el desasosiego de quienes ocupen los puestos directivos o jefaturales en el Congreso unicameral cuando la transición empiece a realizarse de modo efectivo.

2.9. Proceso de seguimiento de normas subnacionales

Según ha sido referido previamente, las tareas de control de la legislación comprenden (1) la del monitoreo y seguimiento de la legislación aprobada y vigente, (2) la legislación de los niveles subnacionales de gobierno (para asegurar que su materia y contenido no desconozca, usurpe ni invada el nivel nacional de la legislación aprobada por el Congreso), (3) la jurisprudencia que sobre materia legislativa emana de los órganos jurisdiccionales cuando con su interpretación o aplicación reorientan el sentido y propósito de la legislación nacional o dejan parcial o totalmente sin efecto la legislación vigente, (4) el monitoreo y seguimiento de la vigencia y aplicación de la ley conforme a los objetivos y propósitos que tuvo el legislador durante el proceso de su estudio, deliberación y aprobación, así como (5) la evaluación del impacto social de la ley.

La necesidad de asignar la tarea de seguimiento de las normas de rango y jerarquía subnacional obedece a la importancia de monitorear el uso competente de facultades legislativas sin infringir, usurpar, quebrantar ni menoscabar competencias ajenas.

El riesgo a evitar consiste en que, debido a la dificultad que genera conocer qué normas de rango legal, como lo son, por ejemplo, las Ordenanzas, que se expide en niveles subnacionales de gobierno, puedan ser objeto de desconocimiento de las competencias legislativas privativas del Congreso nacional. El monitoreo de la legislación

subnacional permite la estructuración ordenada de la regularidad legal sin afectar competencias propias del nivel nacional en el que operan las cámaras legislativas.

Prever el proceso, estructura organizacional, y recursos humanos y tecnológicos, para hacer el seguimiento del comportamiento normativo de los órganos normativos de nivel subnacional, es una característica funcional indispensable para que se mantenga el tipo de régimen político del Perú, en especial atención al carácter unitario y no federal de nuestro Estado, en el margen del proceso de progresiva descentralización y regionalización aún inconcluso

2.10. Proceso de seguimiento de la ejecución presupuestal

2.10.1. Por qué

En diversas ocasiones se ha considerado de capital importancia que el Congreso cuente con información sobre la realidad de la ejecución presupuestal en el Estado. Esta información debe incluir la oportunidad y magnitud de la ejecución durante cada año presupuestal por cada agencia estatal a la que se le asigna un presupuesto para su funcionamiento y para el desarrollo de proyectos de desarrollo, a nivel nacional, sectorial o subnacional.

Es una realidad lamentable que se repite año tras año en la que se constata que el presupuesto se ejecuta en niveles mínimos. Rara es la institución nacional, sectorial o subnacional que ejecuta su presupuesto encima del 60 por ciento anual, y hay muchas que a duras penas alcanzan el 20 por ciento anual si acaso tanto. En gran parte esos déficits se deben, o a las complicadas exigencias que las vallas normativas fijan para la adjudicación de proyectos o para la adquisición de bienes y servicios, a las severas deficiencias del personal a cargo de la gestión pública, o a la desidia y desdén con que se realiza la gestión.

2.10.2. Qué

Queda como un pendiente incumplido durante la vigencia del período unicameral que se articule un proceso de verificación de los avances y de las dificultades que impiden la correcta y eficiente ejecución del presupuesto que anualmente se asigna y se reserva a los titulares de los pliegos presupuestales respectivo

La tarea consiste en diseñar e implementar un proceso efectivo que permita monitorear y controlar la gestión del presupuesto público.

Esta tarea puede realizarla una instancia central del Congreso, integrada por representantes de una y otra cámara a través de una Comisión Mixta, o puede asignarse de manera especializada a una de las dos cámaras de forma que se especialice en la revisión de la información que periódicamente remiten los titulares al Congreso.

Lo que se debe evitar es que continúe llegando información al Congreso que nunca llega a revisarse ni procesarse por la excesiva carga de trabajo que impide que se aboque a la evaluación que esa información contiene.

2.10.3. Para qué

La responsabilización y el reconocimiento de la tarea de revisión de los múltiples procesos de ejecución presupuestal en los organismos públicos que reciben parte del presupuesto del erario estatal, es una decisión que debe servir para detectar oportunamente las deficiencias en el desempeño y en la gestión de la diversidad de titulares a cargo de la gestión del Estado y de los organismos descentralizados y subnacionales de gobierno.

Diseñar el proceso que más eficazmente permita realizar esta tarea es una necesidad impostergable para que el Congreso esté en mejor capacidad para identificar oportunamente las fallas o deficiencias de gestión, y para exigir las correcciones indispensables para

que no se produzcan retrasos cuya consecuencia es la disminución de las posibilidades de bienestar y de prosperidad general en la sociedad con el dinero público.

2.11. Revisión del proceso de insistencia en el proceso legislativo y del reconocimiento de la conferencia para evitar el veto o el trámite de insistencia entre cámaras

2.11.1. Por qué

De acuerdo al texto del primer párrafo del artículo 105 que reforma la ley 31988, *toda ley debe ser votada en su respectiva cámara*, y según el cuarto párrafo del mismo artículo *vencido el plazo para su revisión en el Senado, el presidente del Congreso remite al presidente de la República, la autógrafa de ley aprobada por la Cámara de Diputados.*

Asimismo, el tercer párrafo igualmente prescribe que *dentro del plazo establecido en su reglamento, el Senado aprueba o modifica la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados y remite la autógrafa de ley al presidente de la República para su promulgación.*

A primera vista el texto parece incurrir en dos contradicciones. La primera es la que a la vez que exige que no haya ley que no sea votada en ambas cámaras, insinúa que, no obstante, una ley no votada en el Senado dentro de plazo (aun cuando en el primer párrafo se exige la votación en ambas cámaras) sea remitida por el presidente del Congreso con la autógrafa aprobada por la Cámara de Diputados.

La segunda contradicción aparente es que, a la vez que se indica que el Senado es el órgano que remite directamente la autógrafa de la ley que aprueba o modifica al presidente de la República para su promulgación, también se prescribe que es el presidente del Congreso el que remite la autógrafa de la ley aprobada por la Cámara de Diputados una vez vencido el plazo indicado en el reglamento del Senado para su revisión.

Se parte del supuesto que en los reglamentos de las cámaras se prescriba o establezca un plazo procesal dentro del cual cada cámara deba votar una ley. Cabe, sin embargo, que los reglamentos no consignen un plazo perentorio para que una iniciativa quede procesalmente votada.

Más allá de que los reglamentos opten por definir o consignar un plazo para que una proposición legislativa sea aprobada (hecho que, curiosamente, no ha sido previsto en la historia de los reglamentos parlamentarios en el Perú), las aparentes contradicciones deben evaluarse y en lo posible encontrarse una interpretación del texto constitucional que las aclare y, en lo posible, las supere.

Gran parte del problema, sin embargo, parece deberse a la insuficiente información del legislador respecto del proceso legislativo en el régimen bicameral peruano.

A diferencia de lo que las Constituciones precedentes en las que se reconocía el régimen bicameral, la reforma publicada el 20 de marzo de 2024 omite, desconoce y pasa por alto el proceso de insistencia entre cámaras, así como la alternativa de la Comisión de Conferencia con la que se generaba la posibilidad de encontrar soluciones consensuadas cuando existiera discrepancia entre una y otra colegisladora sobre el texto que debía remitirse en la autógrafa al presidente de la República para su promulgación.

Si bien es cierto cabe pensar que debe leerse el sentido del cuarto párrafo del artículo 105 como una suerte de presunción de silencio parlamentario positivo por omisión de resolución en plazo por el Senado, esta modalidad interpretativa representa una severa lesión en la relación de simetría e igualdad legislativa entre las cámaras, favoreciendo, priorizando y privilegiando la supuesta jerarquía de la Cámara de Diputados, castigando la inacción del Senado con la validación de la decisión adoptada en la Cámara de Diputados. Esta lesión es tanto más grave cuanto que el propio

texto constitucional dispone que, en principio, *toda ley debe ser votada en su respectiva cámara.*

Nos encontramos, en consecuencia, o ante una doble contradicción lógica, o ante la arbitraria y supuesta jerarquía legislativa de la Cámara de Diputados en perjuicio del Senado.

Tanto una como otra situación (la doble contradicción, o la negada superioridad legislativa de la Cámara de Diputados) debe resolverse a la luz de la experiencia histórica del Perú en materia de su régimen bicameral.

2.11.2. Qué

¿Cómo solucionar la dificultad indicada? Mediante el reconocimiento del proceso legislativo de insistencia entre cámaras, por un lado, y por otro lado por el reconocimiento de la Comisión de Conferencia cuando, como resultado del desarrollo del proceso de insistencia es previsible que aborte el proceso legislativo cuando ambas cámara insisten en sus respectivos textos.

En efecto, el proceso de insistencias solía exigir que para que prevaleciera un texto se cumpliera con la aprobación con un quórum calificado, el mismo que si lo alcanzaban ambas cámara insistiendo sobre sus respectivas aprobaciones equivalía a la inexistencia de la ley. Al respecto cabe citar el texto del artículo 192 de la Constitución de 1979 que señalaba que *cuando una de las Cámaras desapruebe o modifique un proyecto de ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos. Si los reúne, no hay ley. Si no los reúne se tiene como tal lo aprobada en la Cámara de origen que ha insistido.*

De modo similar, el artículo 144 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que *si una de las Cámara propone Conferencia, a fin de confrontar discrepancias, antes de que un proyecto sufra modificaciones o adiciones, se nombra al efecto, comisionados de una y otra Cámara para conferenciar, comunicando de palabra, o por escrito, las razones en que fundan sus respectivas opiniones. En caso de desacuerdo, se observa lo prescrito en el Artículo 192 de la Constitución.*

Un texto virtualmente igual al del artículo 144 del Reglamento de la Cámara de Diputados se reconocía en el artículo 233 del Reglamento del Senado de 1988.

2.11.3. Para qué

Conforme se indica en líneas previas, a partir de la redacción del texto constitucional resulta imperativo realizar las correcciones necesarias para evitar las dos posibles y aparentes contradicciones contenidas entre los párrafos primero y cuarto, o primero y tercero, del artículo 105 que reforma la ley 31988.

La revisión del texto podría salvarse mediante el texto de los reglamentos de las Cámaras, aunque valerse de este medio no eliminaría la confusión y las pretensiones que inevitablemente cabría que se plantearan invocando probablemente la posibilidad de la supuesta presunción del silencio parlamentario del Senado si, en caso se fijara algún plazo para la conclusión del segmento y pasos del proceso legislativo a su cargo, dicho plazo venciera. El mismo resultado se obtendría de modo oblicuo si, como es el caso actual, el Reglamento del Senado no previera dicho plazo, de manera que sin plazo el texto del cuarto párrafo del artículo 105 quedaría sin posibilidad de aplicación ni cumplimiento y, por lo tanto, las pretensiones de aplicar la supuesta presunción de silencio parlamentario positivo del Senado quedarían sin viabilidad aplicativa.

La técnica correcta sería realizar frontalmente la precisión en el propio texto del artículo 105 vigente, introduciendo la opción de la insistencia entre cámaras que han reconocido de manera histórica nuestras constituciones y que recoge el artículo 192 de la Constitución de 1979.

En cualquier caso, considerando que los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado sí prevén la Comisión de Conferencia, su recurso podría igualmente obviar de manera indirecta y parcial la contradicción que crea, de manera especial, el cuarto párrafo del artículo 105 de la Constitución reformado por la ley 31988.

2.12. Proceso de evaluación de impacto social de la ley

Ya quedó mencionado que las tareas de control de la legislación comprenden (1) la del monitoreo y seguimiento de la legislación aprobada y vigente, (2) la legislación de los niveles subnacionales de gobierno (para asegurar que su materia y contenido no desconozca, usurpe ni invada el nivel nacional de la legislación aprobada por el Congreso), (3) la jurisprudencia que sobre materia legislativa emana de los órganos jurisdiccionales cuando con su interpretación o aplicación reorientan el sentido y propósito de la legislación nacional o dejan parcial o totalmente sin efecto la legislación vigente, (4) el monitoreo y seguimiento de la vigencia y aplicación de la ley conforme a los objetivos y propósitos que tuvo el legislador durante el proceso de su estudio, deliberación y aprobación, así como (5) la evaluación del impacto social de la ley.

2.12.1. Por qué

Cuando se discutían las sucesivas propuestas de retorno a la bicameralidad en la Comisión de Constitución del Congreso unicameral, no fue una sino varias las ocasiones en que se me invitó a concurrir para realizar planteamientos sobre su conveniencia,

origen y acceso, y distribución de tareas, facultades, responsabilidades y funciones.

En dichas ocasiones plantee el beneficio y ventajas que representaría que se concibiera la excepcionalidad del papel legislativo del Senado en materia de creación de la ley, a la vez que su rol como instancia de control legislativo de la legislación, tanto de la excepcionalmente emitida por el Poder Ejecutivo, como, igualmente, de toda la legislación aprobada por el Congreso.

La propuesta innovadora de bicameralidad que propuse no ha sido reconocida ni admitida, aunque se mantiene la utilidad de estas importantes tareas de control de las que deriva la misión legislativa del régimen representativo en nuestra democracia. Lo que no ha significado que no existan iniciativas, fundamentalmente derivadas del personal técnico que apoya las tareas funcionales de los representantes, para proveer de esa importante información. Esas iniciativas han consistido, básicamente, en la información que se proporciona respecto a la falta de reglamentación de las leyes que disponen su desarrollo por agentes del gobierno y, de alguna manera, igualmente, la tarea que ha venido realizando el Congreso, con desgano notable y sin mucha eficiencia, luego del empuje inicial que impulsó el congresista Santiago Fujimori desde la CEMOL (Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo) durante el período 2006-2011, respecto de la depuración y expulsión de las normas del espectro legal con el objeto de reducir el número de leyes vigentes, principalmente mediante normas que declaran el agotamiento del carácter vinculante y normativo de leyes que cumplieron su vigencia y agotaron la razón de ser de su aprobación.

2.12.2. Qué

Es por la importancia que la bicameralidad que se empiece a ensayar en el Perú tiene, que creo necesario comenzar con un enfoque que permita aprender, reconocer y visualizar de manera innovadora, y nítida y vívidamente, el valor de una segunda cámara, y que me parece de suma importancia que el Senado asuma con toda la energía y fuerza del caso un papel distinto, y asuma tareas aún no cumplidas en el parlamento nacional, el que carece, lamentable y sordamente, de información sobre la legislación que año a año, mes a mes y sesión a sesión aprueba sin ningún remilgo el Congreso, que no sabe si sirve o no sirve, pero peor aún, que desconoce si se aplica o no se aplica, o si cumple o no cumple con los supuestos objetivos que se declama y enuncia durante el proceso de propuesta y de votación.

Probablemente la alternativa que mayor fuerza deba emprender el Senado sea hacer suya la tarea de emprender la evaluación del impacto social de la ley para proveer información, y denunciar, además, si las leyes aprobadas sirven a la función política y social que la ley tiene, en general, y las leyes más importantes que se evalúe de manera singular y particular.

La más grande deficiencia del sistema legal peruano es, además de la frivolidad de tanta ley vacua de inmensa intrascendencia, el desconocimiento que padecemos sobre la medición de los resultados que generan las leyes supuestamente más importantes que cada año aprueba el Congreso.

Esa debe ser la tarea eminente para el Senado, como órgano de control de la legalidad de la legislación que el propio Congreso produce. El Senado es órgano legislativo secundario según la reforma que restablece la bicameralidad, pero también es el órgano de control de potestades normativas del gobierno. La propuesta es que el Senado asuma para sí la capacidad de ser el gestor del control de

la legislación que expide el Congreso, para proveer la información que nadie gestiona ni produce, ni sobre la fidelidad de la aplicación y vigencia de la ley, ni mucho menos sobre el impacto social que causan las principales y más importantes leyes que aprueba anualmente el Congreso.

La evaluación de impacto social de la ley, naturalmente, supone una metodología y una disciplina, además de un contingente importante de recursos y de capacidades para realizar la evaluación. El proceso empieza por la identificación de la leyes cuya evaluación se realice, porque esa no es una tarea sencilla sino altamente compleja (pero, como se menciona, pública y altamente necesaria). El número de leyes por evaluar tampoco puede ser mucho precisamente por la demanda significativa de recursos requeridos por el proceso y la metodología (quizá evaluar 6 leyes por año ya sea una cantidad exagerada por la especialización que se requiere en la evaluación de leyes importantes, y dos o tres pueda ser un número razonable).

Tener presente la magnitud de esta tarea de investigación operacional no puede pasarse por alto. Este es un caso en que lo mucho no es mejor que lo poco de calidad. De lo que se trata es de medir el impacto de las leyes más importantes y valiosas para el país, para la sociedad, y no el mayor número de leyes por evaluar. El análisis de impacto social de la ley importa una inversión valiosa en información que, a fin de cuentas, proporciona datos sobre los filtros que debe adoptarse para que no cualquier propuesta de legislación prospere con facilidad y ligereza en la tarea legislativa del Congreso.

2.12.3. Para qué

La exagerada, masiva e indiscriminada producción de leyes en el Perú es causa del desprestigio y desvalorización de la ley. Un país con leyes devaluadas es un país destinado a la desestructuración de su vida colectiva. Una ley que no vale no es ley. Y la ley no vale porque

su proliferación disminuye su autoridad. La ley es un instrumento excepcional para la regulación de la conducta colectiva. Pero cuando se pretende usarla para la nimiedad se pervierte su naturaleza y se contamina la sociedad con ausencia de estructura y de ley.

Para eso es que corresponde asumir, emprender y acometer con convicción y decisión la tarea de evaluar la aplicación de la ley, haciendo seguimiento de su vigencia, ciertamente, pero además, para tener evidencia y constatar si los resultados que se anticipó para sustentar su aprobación fueron o no verídicos o verdaderos, o si, contrariamente, esa norma no produce los resultados que se declara cuando se la defiende en las cámaras.

El Senado puede convertirse en el órgano censor de la legalidad que el propio Congreso aprueba con sus votos, sin esperar que haya alguna agencia ajena o distinta, sea estatal o privada, que ocupe ese espacio para informar sobre la calidad de las más importantes leyes que se aprueban en el Perú.

2.13. Fijación estratégica de objetivos, metas corporativas anuales para el quinquenio, e indicadores de cumplimiento, eficiencia y resultados

Es prácticamente una verdad de Perogrullo que el planeamiento es una condición necesaria para la adecuada gestión de los limitados recursos de que dispone cualquier organización o entidad, sea pública o privada. El Congreso no es una excepción, y ha tenido la experiencia del planeamiento estratégico que, en su momento, supo bien liderar el presidente del Congreso Carlos Ferrero Costa, entre el 2001 y el 2003. Ese tipo de experiencias merece reeditarse e implantarse como una de las mejores prácticas que pueden optimizar el desarrollo y desempeño de las tareas representativas del Congreso. Optar por el uso del planeamiento estratégico en una institución plural y representativa no es una tarea sencilla, fácil ni

cómoda, pero lograr y conseguir el uso de esta metodología, así como de la denominada Agenda Legislativa Quinquenal y anual, son medios altamente recomendables para alcanzar las metas colectivas que debe mostrar el Congreso a la ciudadanía de que sabe representar al pueblo y controlar los usos democráticos del poder que el pueblo le confía.

2.13.1. Por qué

Mediante el planeamiento estratégico se definen objetivos, tareas y metas a largo, mediano y corto plazo. El propósito del planeamiento es tener un control eficiente sobre el cumplimiento del propósito o misión que tiene la institución parlamentaria.

Si la misión y propósito, o sentido y significado de la existencia del Congreso, es representar al pueblo mediante la decisión de las reglas que rijan la convivencia y las acciones de control sobre el uso idóneo y constitucional del poder, el planeamiento estratégico es la herramienta que permite medir cuánto de la actividad y de la acción que cumple el parlamento peruano sirve para alcanzar esa misión y ese propósito.

Por lo tanto, el planeamiento estratégico es un instrumento crítico para medir si el desempeño del Congreso peruano asegura o no asegura la representación confiable del pueblo que optó por la conformación plural de mayorías y de minorías con presencia en el Congreso.

En resumen, el planeamiento estratégico permite medir los resultados en el desempeño operativo de los actores y protagonistas de la función políticamente representativa en el Estado. Por esta razón es que su uso efectivo es útil para integrar las diferentes tendencias en un sentido de acción común que adopta de manera plural el consenso de las agrupaciones políticas con presencia parlamentaria.

2.13.2. Qué

Asumida y decidido que quedara que las cámaras optarán por gestionar sus actividades mediante una visión estratégica de su rol político y representativo, el contenido del plan estratégico que diseñen debe obedecer a una estructura en la que existan previsiones como las que se indica a continuación, las mismas cuyo control puede realizarse mediante un BSC (*Balanced Score Card*, o tablero de mandos estratégico) que incluya tentativamente las siguientes perspectivas en los objetivos institucionales:

(1) Identificación y clasificación de las causas de desaprobación, quejas o reclamos sobre las deficiencias en el desempeño representativo; y la mayor o menor visibilización de la gestión y de los logros que se alcanza con las votaciones y otros actos de control realizados por el Congreso.

(2) Adopción de procesos de innovación (tipo seguimiento y monitoreo de las leyes vigentes, la evaluación del impacto social de la ley, seguimiento de la jurisprudencia legislativamente relevante del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, seguimiento de la legislación subnacional, seguimiento de la ejecución del presupuesto en el gobierno central, sectores descentralizados y gobiernos subnacionales).

(3) Evaluación de resultados de los procesos operativos regulares (medición del tiempo de producción de actos legislativos y de control en los distintos procesos parlamentarios, eficiencia del uso de los recursos tecnológicos, financieros y económicos disponibles, eficacia de la organización en la inversión del tiempo en relación con la carga de trabaja adjudicada a cada puesto laboral, identificación de las fallas en los productos institucionales, o de las insuficiencias deliberativas en los procesos decisorios relativos a los dictámenes o a los debates plurales en las comisiones y en el Pleno). Y,

(4) La cultura organizacional que optimiza la calidad de la colaboración que reciben Senadores y Diputados del personal que apoya su gestión, mediante oportunidades de aprendizaje y adaptación con el apoyo de tecnología digital, en un clima en que se incentive el cultivo de los valores que privilegia el régimen plural y democrático con el apoyo crítico e imparcial del servicio parlamentario.

El plan estratégico lo es del Congreso, y no sólo del servicio parlamentario, puesto que el titular de la función representativa son los congresistas elegidos para representar al pueblo. Este hecho determina que debe existir verdadero compromiso y convicción para tomar decisiones cuya duración comprenda la integridad del período constitucional por el que son elegidos los congresistas. Sin permanencia de convicción y sostenimiento real y efectivo del compromiso durante todo el período el plan estratégico no es tal.

2.13.3. Para qué

Contar con un plan estratégico da la diferencia y la oportunidad de emprender el cambio que distinga el estilo de acción hasta ahora ineficiente y oportunista, que niega con su conducta y desempeño la calidad de la representación que recibe la sociedad.

Sin esfuerzos mínimos de disciplina no cabe esperar cambios que justifiquen apostar por un tipo de parlamento distinto al que hasta ahora ha dañado tanto la confianza y las esperanzas del electorado.

Creo que esperar algo mejor que lo recibido no es comparativamente mucho. Pero para hacerlo hace falta que quienes renueven el parlamento dentro del régimen bicameral actúen con consecuencia y no repitan la molicie, la indiferencia y el oportunismo individualista, prebendario, pragmático e interesado que viene recibiendo una sociedad que desea algo mejor que las miserias que se le ofrecen como mendrugo.

2.14. Aprobación de la Agenda parlamentaria 2026-2031, y la agenda anual 2026-2027

2.14.1. Por qué

La agenda parlamentaria debiera derivarse, lógica, conceptual y operativamente, del plan estratégico. Es en el plan estratégico donde se consignan la visión, la misión, los objetivos, las metas, las tareas y también los indicadores estratégicos con los que cabe medir los avances, atoros o cuellos de botella y los desenlaces de lo planeado.

Esa es la virtud principal de organizar y gestionar una institución a partir de un plan estratégicamente consensuado con la pluralidad de los operadores de los procesos organizacionales, porque condensa los acuerdos adoptados de consenso entre quienes participan como actores y protagonistas de una organización determinada.

La agenda parlamentaria, denominada agenda legislativa en el Reglamento del Congreso de 1995, se utiliza para identificar los temas y proposiciones cuya legislación se pretende priorizar durante un período de tiempo que, en la práctica, es de un año legislativo. Sin embargo, la denominación lleva a confusión porque la finalidad no se limita a materias o proposiciones de carácter únicamente legislativo, dado que puede incluir y comprender igualmente asuntos relacionados con actos de control político y normativo.

Adicionalmente es importante extender el período de validez y vigencia de esa agenda, porque limitarla sólo a un período anual restringe los alcances propios de la gestión estratégica de la organización parlamentaria. En consecuencia, el concepto apropiado es que la agenda tenga alcances superiores a los solamente legislativos y que no se restrinja únicamente a un año, sino que, en principio, abarque la integridad de un período quinquenal, que es el alcance del mandato que reciben los congresistas con su elección por cinco años.

2.14.2. Qué

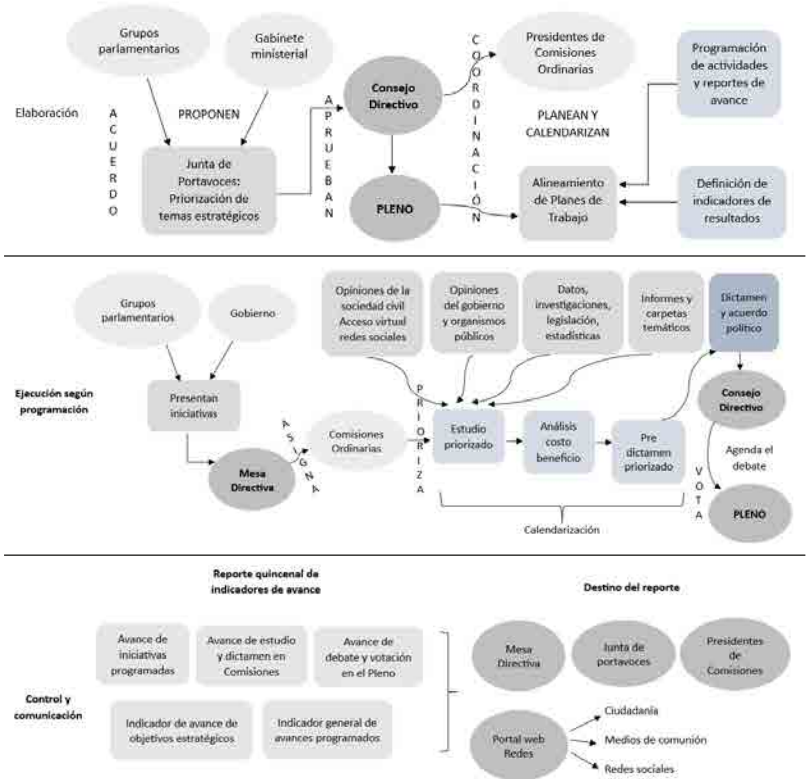
Los Reglamentos de la Cámara de Diputados, ni del Senado, tienen previsión alguna sobre planes estratégicos ni sobre instrumentos de planeamiento específicos. Lo que más lejos se llegó hasta el año 1992 fue a diseñar la existencia de un espacio de coordinación entre grupos parlamentarios. Ese fue un logro tardío considerando que el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 tuvo una existencia longeva desde sus inicios hasta 1988, en que, por lo menos en la Cámara de Diputados se aprueba el único reglamento que logró reemplazarlo a pesar de distintos e infructuosos intentos durante todo el siglo XX.

Serán las cámaras del Senado y de Diputados las que decidan y asuman la posta con la posibilidad y alternativa de valerse de una visión estratégica de su gestión, en particular en el arduo y difícil contexto de fragmentación política, contrario al ideal del bi o tripartidismo que anhelaron muchos durante más de un siglo.

Debe bastar el acuerdo como parte de una sana, óptima y recomendable herramienta y práctica de gestión.

La denominada agenda legislativa comprende tres distintas etapas en la organización del Congreso unicameral, que puede adaptarse y tomarse como base para su uso en las cámaras: la elaboración, la ejecución según la programación, y el control y comunicación de los resultados, según el cuadro que se consigna a continuación.

Cuadro 6. Gestión y control con la Agenda legislativa



Elaboración propia

Lo óptimo es que el proceso de elaboración de una Agenda Parlamentaria no se aísle del proceso de planeamiento estratégico, para lo cual una medida apropiada será el asesoramiento que se consiga para que uno y otro producto se realice de manera que la gestión parlamentaria sea lo suficientemente flexible y dúctil.

No es en realidad estrictamente necesario que los reglamentos consignen el método para definir qué debe priorizarse en el tra-

bajo parlamentario para el quinquenio o para cada período anual, porque el planeamiento es propiamente un instrumento de gestión cuya utilidad y contenido depende del acuerdo que adopten de consenso los grupos parlamentarios. De ahí que no sea, en principio, estrictamente indispensable ni necesario que, para aprobar una agenda quinquenal o anual este instrumento y proceso tenga reconocimiento expreso en los reglamentos.

2.14.3. Para qué

Recurrir a la herramienta de gestión tanto del planeamiento estratégico como de la agenda parlamentaria constituye una importante oportunidad de ordenamiento cuya finalidad última es la facilitación que genera para mostrar los resultados y avances estratégicos que tiene la intervención de las cámaras en las políticas públicas y la acción política y representativa a su cargo.

Contar con indicadores de resultados en la gestión representativa a partir de la identificación de los objetivos, tareas y metas acordadas, permite la medición y verificación de los avances y de los logros que consiguen los actores de los procesos parlamentarios desde sus puestos representativos.

Este reconocimiento reemplaza los mecanismos de medición de la aprobación demoscópica del Congreso a través de la toma de opinión que realizan las encuestadoras privadas sobre lo que acontece en el Congreso.

Si el Congreso es capaz de proveer indicadores confiables sobre sus resultados con reportes periódicos de sus logros y avances, esos reportes constituyen un medio mucho más confiable que el que proveen las encuestadoras a partir de la sola percepción de las muestras estadísticas que recogen en sus mediciones.

Los reportes periódicos se convierten, de este modo, en una modalidad de rendición de cuentas a la comunidad, del mismo

modo que lo hacen agencias estatales como el Banco Central de Reserva con sus informes sobre las políticas monetarias y fiscales que lleva a cabo con periodicidad quincenal, mensual, trimestral, semestral o anual.

2.15. Proceso de seguimiento de ejecución oportuna de proyectos regionales

La denominada *semana de representación* tuvo su origen, en realidad, en una iniciativa que tuvo el señor Luis Alva Castro, cuando como presidente del Congreso en el período 2009-2010, ideó la alternativa de que los congresistas concurrieran a las localidades o circunscripciones que los eligieron para verificar *in situ* la acción de los gobiernos nacional y subnacionales respecto de la ejecución de los proyectos de desarrollo programados en cada uno de los departamentos del país.

Los déficits de gestión en la ejecución del presupuesto público fue el factor que pretendía controlar la iniciativa del entonces presidente del Congreso, que al poco tiempo se transformó súbitamente en una alternativa bastante más ambiciosa como lo fue la creación de la llamada *semana de representación* que, sin embargo, parece un desliz con el que se desconoce la disposición constitucional que prescribe que los congresistas representan a la nación y no a una circunscripción o localidad determinada. La insuficiente claridad sobre la naturaleza del mandato representativo se agudizó cuando se reemplazó la elección de los congresistas que se realizaba por distrito nacional, en elección por distrito múltiple. El propósito era procurar mejorar la relación entre la localidad y la representación en el Estado, porque con el distrito múltiple el pueblo participa de manera directa en la elección entre quienes postulan por una localidad determinada, en tanto que en el distrito múltiple la postulación es en una lista única de candidatos de la que quienes

mayores opciones tienen de ser elegidos son quienes tienen mayor nivel de adhesiones o reconocimiento en las circunscripciones con mayor densidad electoral (el caso típico es el del departamento de Lima, que genera lo que se designó como la *limeñización de la representación política*).

La idea original planteada por Alva Castro tiene, en realidad, mayor sentido y utilidad que en lo que se ha convertido últimamente la semana de representación, como un pretexto para obtener beneficios económicos sin una responsabilidad concreta y específica que corresponda hacer a los congresistas.

El propósito sería rescatar esa opción de manera que exista un mecanismo de verificación y de denuncia que se valga del control que realiza el Congreso sobre la ejecución de los proyectos de desarrollo en la diversidad de localidades del país. Esta deficiencia en la tarea de control del parlamento agudiza y no morigera la brecha que se constata sobre todo al interior del país en materia de proyectos de irrigación, de construcción y mantenimiento de carreteras, puentes, y túneles, o de construcción de escuelas, hospitales, etc.

La mención de esta actividad pretende dejar anotada esta importante tarea que debe tomar en consideración el próximo régimen bicameral con el fin de que el sistema representativo sirva para atender necesidades locales inadecuadamente atendidas tanto por el gobierno central, los organismos sectoriales, y los gobiernos subnacionales.

2.16. Definición y precisión de procesos institucionales camerales y bicamerales (del *as is* al *to be*)

2.16.1. Por qué

Existe un *know how* adquirido por el personal que viene laborando en el Congreso entre el año 1995 y el período 2021-2026, en la aplicación de los diversos procesos parlamentarios derivados

de las distintas tareas, atribuciones y responsabilidades constitucionales y funcionales que debe cumplir el régimen representativo.

Esa experiencia se basa en el uso de las reglas y de la práctica que ordenan y disponen cómo realizar tal o cual actividad, según se viene repitiendo de modo casi uniforme a lo largo de los distintos períodos constitucionales.

La reiteración en la observancia uniforme de modos de hacer y conseguir las cosas, sin embargo, puede perder de vista que puede haber modos con los cuales lo que se quiere o pretende conseguir puede hacerse de manera más ágil, simple o eficiente.

Para corregir los procesos que tradicionalmente se siguen es necesario medir y cuantificar la actividad de los operadores de manera que se opte por modos de organización de los procesos que resulten más eficaces o efectivos.

Esta tarea la realizan generalmente los especialistas en *investigaciones operativas* con métodos y programas que a través de la medición de la carga de trabajo de los puestos y de los tiempos usados en la ejecución de cada tarea pueden idear alternativas que ordenen mejor el trabajo de formas menos complejas o dilatadas, y eliminando cuellos de botella en el trámite de la acción que deben realizarse como parte del procesamiento de la demanda de transformación de una iniciativa o paso, en el propósito de agregación de valor procesal que tiene y lleva a cabo la organización.

2.16.2. Qué

El objetivo en esta materia es revisar los procesos que se reconocerán a partir de la experiencia recogida en el régimen unicameral, para definir los procesos más eficientemente con el apoyo de especialistas en investigaciones operativas.

Con este objetivo debe definirse los procesos incluyendo información y medición de la carga de trabajo de los órganos y de

los puestos críticos para los procesos decisorios del Congreso en general, de cada una de las cámaras en particular, y de las instancias que apoyan de manera directa los procesos decisorios de las cámaras.

Una vez levantados los procesos conforme a la práctica recogida del régimen unicameral el propósito es evaluar y revisar los mejores modos de optimizar esos mismos procesos.

El primer paso supone lo que se conoce como el levantamiento de los procesos *as is*, es decir tal cual se los viene realizando de manera usual antes de su revisión. El segundo supone el análisis de alternativas, tomando en consideración la medición de la carga de trabajo en los puestos, para proponer la modificación y optimización de los procesos *to be*, es decir los procesos corregidos y optimizados según formas más eficientes de conseguir los resultados.

2.16.3. Para qué

Valerse de esta técnica o herramienta, con el apoyo de los especialistas en *investigaciones operativas* permitirá la realización de las actividades del congreso bicameral, en cada una de las cámaras, con un renovado enfoque en la *reingeniería de los procesos parlamentarios*, que nunca se propuso enfrentar el actual congreso unicameral, y que es perfectamente viable si se reconoce la utilidad y servicio que esta labor genera en el diseño de una organización estatal eficiente, que sabe usar los recursos tecnológicos e ingenieriles social y políticamente disponibles.

Dar la espalda a lo que está disponible en la sociedad sería una muestra de ceguera, de inopia y de falta de vergüenza, precisamente cuando mejor oportunidad se tiene para innovar y renovar la vida política del país.

2.17. Definición de la estructura organizacional de cada cámara

Una tarea que probablemente prioricen la Junta Directiva de la Cámara de Diputados, o la Comisión Directiva del Senado, sea definir el cuerpo organizacional del servicio parlamentario con el que contará para su apoyo, asistencia o asesoramiento.

Precisamente para prevenir que esa tarea se lleve a cabo con las mejores garantías de que su decisión favorezca la gestión que deba realizar será importante que se tenga en consideración las observaciones e indicaciones que se mencionan en seguida.

2.17.1. Por qué

Los organigramas o estructuras organizacionales son parte del diseño de una institución al que se llega como consecuencia de haber previamente identificado los objetivos que se pretende alcanzar, o las metas que se aspira a lograr, en un período de tiempo determinado. Luego de conocerse y haberse aprobado esos objetivos, el siguiente paso necesario es el levantamiento, la identificación o adaptación de los procesos organizacionales con los cuales se pueda alcanzar los objetivos o lograr las metas fijadas, conforme a la medición de la carga de trabajo de los puestos previstos en cada paso de los procesos. Identificados los objetivos, las metas, los logros, los resultados, la carga de trabajo de los puestos que se deriven de los procesos, recién entonces cabe definir con qué estructura y con qué personal competente funcionará la organización.

Es una mala y recurrente práctica la de aprobar organigramas y estructuras organizacionales de oficinas, departamentos, jefaturas, áreas o unidades, sin haber, previamente, definido los objetivos estratégicos de la organización conforme a los cuales se deben ejecutar los procesos para alcanzar las metas y resultados programados en los planes estratégicos de cada institución.

Los organigramas o estructuras organizacionales no son un producto en sí mismo, sino una herramienta para que, a través de los procesos organizacionales, se alcance las metas, resultados y objetivos de una institución determinada.

Las propuestas o la aprobación de organigramas no constituyen un deporte o juego que pueda alegremente desarrollarse impunemente y con independencia de la relación que tienen en función de los resultados que se espera alcanzar. La estructura organizacional de una institución es el medio que decide utilizarse para que los procesos permitan más eficientemente obtener los logros mensurables que se aspira a alcanzar.

2.17.2. Qué

Si el objetivo es definir la estructura organizacional con la cual funcionarán las cámaras del Congreso bicameral, quien la defina debe previamente contar con la identificación precisa de los objetivos, metas, logros y resultados que se espera alcanzar, conforme a los cuales exista ya el levantamiento de los procesos que deberá seguir la organización para cumplir con los planes estratégicos aprobados por la organización.

La estructura organizacional es eficiente y racional si se define contando con la información y herramientas organizacionales previamente señaladas.

Si no existe relación entre la estructura organizacional y los procesos, los objetivos, las metas, los resultados y los logros esperados, la decisión que se adopte sobre esa estructura consistirá en un error de gestión inicial que generará una acumulación de desgastes innecesarios e ineficiencias en el proceso de agregación de valor público que tiene la misión de asegurar el Estado.

2.17.3. Para qué

La estructura organizacional que se adopte para el funcionamiento del servicio parlamentario que asistirá, apoyará y asesorará a cada una de las cámaras será tanto más útil y valiosa cuando mayor sea la sustentación en que apoye su definición en la gestión estratégica desde la cual se definieron sus objetivos, metas, tareas, logros y resultados, así como los procesos de agregación de valor público que deberá gestionar la organización cuya estructura se apruebe.

Descuidar, minimizar, pasar por algo o descuidar la necesaria relación entre estos componentes de la gestión organizacional puede ser una señal de alto riesgo sobre el despeñadero al que se empiece a deslizar el conjunto de ilusiones y esperanzas que se han puesto en el funcionamiento del régimen bicameral cuyo restablecimiento se ha conseguido luego de 30 años de desencanto con el régimen unicameral.

2.18. Definición del presupuesto para el período 2026-2027

2.18.1. Por qué

Así como se ha precisado la importancia del cierre del pliego del presupuesto correspondiente al Congreso unicameral, de igual necesidad es que entre agosto y diciembre de 2025 ese mismo Congreso unicameral prevea el presupuesto de las dos cámaras que integren el Congreso bicameral, de modo similar al que debió procederse cuando se aprobó el presupuesto de las cámaras durante el período de la Asamblea Constituyente y del Congreso bicameral en los años 1977, y 1979, que se hizo efectivo, respectivamente, en 1978 con la Asamblea Constituyente, y en 1980 al inicio del período constitucional 1980-1985.

2.18.2. Qué

El objetivo es proveer al Senado y a la Cámara de Diputados con los recursos económicos y financieros necesarios para que puedan cumplir la misión que la Constitución les encomienda, y las funciones que su texto indica.

El medio regular para la provisión de ese tipo de recursos es la asignación prevista en el presupuesto anual del sector público que anualmente aprueba el Congreso.

El presupuesto para el funcionamiento del Congreso bicameral a partir del segundo semestre del año 2026, debe ser aprobado durante los meses de agosto a noviembre de 2025 por el Congreso unicameral y promulgado por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2025. Ese proceso, como es obvio, no podrá realizarse con participación de quienes integren las cámaras el año 2026 porque la elección de sus integrantes sólo se realizará en abril del 2026, la proclamación probablemente no se realice sino hasta fines de mayo o inicios de junio de 2026, quedará constituido hacia el 26 de julio de 2026 y recién se instalará el día 27 de julio de ese mismo año.

En consecuencia sólo a partir del 27 de julio de 2026 las cámaras podrán empezar a revisar los recursos que el Congreso unicameral hubiera previsto para el inicio de sus labores representativas.

La única limitación normativa prevista para el reconocimiento de los recursos económicos de las cámaras es la que contiene la Segunda Disposición Complementaria Final contenida en la ley 31988, que prescribe que *la implementación de las cámaras legislativas se financia con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República, sin que sobrepase el 0.6 % del Presupuesto General de la República*. Este es el único tope normativo que puede limitar la decisión que tome el Congreso unicameral durante el debate y aprobación del presupuesto en noviembre de 2025, aunque, por supuesto, puede igualmente tomar en consideración los promedios

históricos de asignación presupuestal al Congreso entre 1981 y 2025, o el que ha recibido el Congreso unicameral entre el 2001 y el 2025. Esos promedios históricos equivalen a aproximadamente el 0.53 % del presupuesto inicial de apertura (PIA)

2.18.3. Para qué

La provisión de recursos presupuestales para el inicio de las tareas asignadas a las cámaras permitirá la atención no solo de los gastos corrientes, sino igualmente la atención de las inversiones realizadas para que las cámaras funcionen. Entre dichas inversiones cabe contar, por ejemplo, los recursos tecnológicos que habrá de entregarse a los miembros de cada una de las cámaras y los recursos que se habilitará para el uso de las oficinas que se prevea.

2.19. Cuadro de niveles remunerativos del personal en ambas cámaras

Es una propiedad inherente a la autonomía que la Constitución le reconoce al Congreso la de establecer la escala remunerativa del personal que sirve a las cámaras.

Luego de haber quedado definida la estructura organizacional según los criterios mencionados en este texto, y de haberse asignado los puestos en direcciones, jefaturas, áreas o unidades, será necesario que se señale cuáles serán los montos de las remuneraciones que percibirá el personal, así como los beneficios adicionales que hubieran sido legalmente reconocidos durante la vigencia del régimen unicameral, sea o no que dichos beneficios resultaran de los pliegos de negociación colectiva que realizan los sindicatos de trabajadores (SITRAPOL y SITRACON).

Definir las escalas remunerativas es parte del proceso de gestión racional de los recursos o capital humano cuya observancia forma parte del clima organizacional que permite el crecimiento y

desarrollo personal de quienes tienen a su cargo la labor de apoyar, asistir o asesorar a los representantes en las dos cámaras.

En razón a la autonomía administrativa que la Constitución le reconoce a las cámaras cabe que el Senado y la Cámara de Diputados cuente con regímenes diferenciados, porque la autonomía se aplica con carácter individual a cada una de las cámaras.

2.20. Concordancia de Reglamentos con la Constitución de 1993

Por último, no es menos importante la previsión de que la edición de los Reglamentos del Senado, de la Cámara de Diputados, y del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, se edite y publique para proporcionárselos a los miembros de cada cámara, de forma que conozcan las reglas con las que empezarán a cumplir con sus responsabilidades y funciones.

La edición y publicación de dichos textos supone la tarea consiguiente de preparar los documentos con las referencias pertinentes a la Constitución de 1993, puesto que los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados estuvieron concordados con la Constitución de 1979, y el Reglamento de las Cámaras Legislativas usualmente mantenía el registro histórico de las concordancias y referencias a las diversas Constituciones dentro de las que sirvieron los representantes a través de la vigencia de dicho antiguo y tradicional texto reglamentario.