

LA FUNCIÓN REVISORA DEL SENADO EN EL SISTEMA BICAMERAL PERUANO: ALCANCES CONSTITUCIONALES, LÍMITES MATERIALES Y PROHIBICIÓN DE DESNATURALIZAR LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

VICTOR GARCIA TOMA

I. Introducción

En el presente informe examinamos los alcances y límites de la función revisora de la Cámara de Senadores de la República, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 102-A y 104 de la Constitución Política del Perú y de las disposiciones pertinentes del Reglamento del Senado.

Al respecto como punto de partida cabe señalar que la Cámara de Senadores, se constituye como un órgano de revisión legislativa y no una mera instancia de mera ratificación de las decisiones adoptadas por la Cámara de Diputados.

En consecuencia, su potestad constitucional de modificación comprende la posibilidad de introducir cambios sustanciales, ampliar regulaciones, reformular soluciones normativas y recuperar materias previamente consideradas durante el procedimiento legislativo, siempre que se respeten los límites constitucionales aplicables.

La cuestión constitucional fundamental consiste en determinar si la prohibición reglamentaria de desnaturalizar las propuestas legislativas puede interpretarse como un impedimento para efectuar modificaciones sustanciales o si, por el contrario, debe entenderse como un límite de carácter material compatible con el ejercicio efectivo de la función revisora.

A nuestro juicio, la segunda interpretación es la que mejor se corresponde con el modelo constitucional de bicameralidad.

La Constitución no ha configurado a la Cámara de Senadores como un ente destinado exclusivamente a confirmar las decisiones legislativas de los diputados.

Más bien, le ha reconocido una atribución específica de revisión y modificación, cuyo ejercicio debe preservar su contenido constitucionalmente garantizado.

De allí que resulte indispensable diferenciar entre la modificación de una iniciativa legislativa y su desnaturalización, así como precisar cuáles son los parámetros adecuados para establecer dicha distinción.

II. La supremacía constitucional y la subordinación interpretativa del Reglamento del Senado

El punto de partida de cualquier análisis sobre las competencias de los órganos parlamentarios debe encontrarse en el principio de supremacía constitucional.

Conforme al artículo 51 de la Constitución prevalece sobre toda norma legal, mientras que el artículo 138 recoge la regla de preferencia de la disposición constitucional frente a las normas de inferior jerarquía incompatibles con ella.

El Reglamento parlamentario constituye una norma de especial relevancia institucional, en tanto desarrolla las competencias, organización, procedimientos y funcionamiento de los órganos legislativos.

Sin embargo, su autonomía normativa no puede confundirse con una potestad para redefinir el reparto constitucional de atribuciones.

El Reglamento este subordinado formal y materialmente a la Constitución.

Los alcances del reglamento deben leerse e interpretarse en el sentido de no afectar la voluntad del legislador constituyente, que la ha dado a la Cámara de Senadores atribuciones y características que el Reglamento debe desplegar y no recortar o desconocer.

En consecuencia, el Reglamento de la Cámara de Senadores debe mantener una relación de conformidad y concordancia con las funciones asignadas por la Constitución al Congreso de la República; y, específicamente, con aquellas conferidas a esta.

El artículo 102-A, inciso 1, de la Constitución establece:

Aprobar, modificar o rechazar las propuestas legislativas remitidas por la Cámara de Diputados.

La utilización de tres verbos constitucionalmente diferenciados tiene una significación jurídica precisa.

Aprobar supone prestar conformidad a la propuesta legislativa.

Rechazar implica impedir su aprobación en los términos sometidos a consideración.

Modificar representa una competencia autónoma para intervenir sobre su contenido normativo.

En ese contexto, Interpretar que la modificación solamente puede comprender aspectos secundarios, accesorios o formales supondría introducir una restricción que no aparece expresamente formulada en el referido precepto constitucional.

Ahora bien, tampoco cabe deducir que la potestad de modificar carece de límites.

Una competencia constitucional debe interpretarse en armonía con las demás disposiciones que regulan el procedimiento legislativo y con las competencias de la otra cámara.

Por consiguiente, el problema jurídico no consiste en determinar si la Cámara de Senadores puede modificar sustancialmente una propuesta legislativa, cuestión que debe responderse afirmativamente como punto de partida, sino en identificar cuándo la modificación deja de constituir una manifestación de la función revisora para convertirse en la sustitución de la iniciativa sometida a su conocimiento.

La prohibición de desnaturalización contenida en el Reglamento debe ser interpretada en ese contexto.

III. La Cámara de Senadores como órgano de revisión

La distinción entre revisión y ratificación constituye un elemento esencial para comprender el modelo bicameral adoptado por la Constitución.

Una cámara ratificadora se limita, fundamentalmente, a confirmar o rechazar una decisión legislativa precedente. Su intervención carece de una potestad sustantiva autónoma para transformar el contenido normativo sometido a su consideración.

Por el contrario, una Cámara revisora participa activamente en el proceso de formación de la ley.

Esta examina las razones de la propuesta, valora la suficiencia de sus soluciones, identifica defectos, advierte omisiones, contrasta alternativas y puede introducir las modificaciones que considere pertinentes dentro de sus competencias.

La función revisora no puede reducirse a una actividad de corrección gramatical, técnica legislativa o perfeccionamiento de la redacción.

Su contenido constitucional comprende una intervención material sobre las decisiones normativas previamente adoptadas.

En nuestro modelo, esta conclusión deriva de la atribución expresa de modificar reconocida en el artículo 102-A, inciso 1.

El sistema bicameral supone la intervención de dos órganos parlamentarios que participan de manera sucesiva en la formación de la voluntad legislativa, con competencias constitucionalmente diferenciadas.

La Cámara de Diputados cumple la función que le corresponde en la primera fase de aprobación legislativa, mientras que el Senado desarrolla una competencia revisora que no puede considerarse jurídicamente irrelevante o subordinada a la conservación íntegra del texto recibido.

En tal sentido, revisar no significa reproducir lo decidido por otro órgano, sino someterlo a un nuevo examen con capacidad efectiva de decisión normativa.

Debe reconocerse, sin embargo, que esta facultad no permite desconocer las reglas constitucionales sobre la iniciativa legislativa, el procedimiento de formación de la ley o las competencias que corresponden a la Cámara de Diputados.

En definitiva, la Cámara de Senadores no es una cámara de ratificación, pero tampoco constituye una instancia habilitada para iniciar indiscriminadamente proyectos normativos autónomos bajo la apariencia de modificaciones a iniciativas recibidas.

La delimitación entre ambos supuestos constituye precisamente el objeto de la prohibición de desnaturalización.

IV. La naturaleza jurídica de una propuesta legislativa

4.1. La noción de naturaleza jurídica

En la teoría general del derecho, la expresión naturaleza jurídica hace referencia a los elementos constitutivos que permiten identificar una institución, un acto o una relación jurídica y distinguirlos de otras figuras del ordenamiento.

Determinar la naturaleza jurídica de una institución supone establecer cuáles son sus características esenciales, cuál es su función dentro del sistema jurídico y qué propiedades permiten reconocerla como una categoría normativa determinada.

Esta operación exige distinguir entre los elementos esenciales y aquellos otros que, aun formando parte de su regulación, pueden ser modificados sin alterar su identidad.

Los primeros constituyen las notas definitorias de la institución; los segundos representan manifestaciones contingentes de su configuración jurídica.

La distinción resulta importante porque no toda modificación de los componentes de una figura jurídica produce un cambio de naturaleza.

Por ejemplo, la alteración de los requisitos procedimentales, de los mecanismos de aplicación o de las técnicas de cumplimiento de una institución no necesariamente modifica su identidad jurídica.

En cambio, la supresión o sustitución de los elementos que definen su objeto y función puede producir una transformación cualitativamente diferente.

Trasladado al derecho parlamentario, este razonamiento permite afirmar que la naturaleza de una propuesta legislativa no se encuentra determinada exclusivamente por la redacción de sus artículos, sino fundamentalmente por su objeto normativo, la materia sobre la cual versa y la finalidad que pretende alcanzar.

4.2. La noción de desnaturalización jurídica

La desnaturalización jurídica consiste en la alteración de los elementos esenciales o constitutivos de una institución, acto o figura normativa, de tal manera que pierde su identidad originaria y adquiere características correspondientes a una realidad sustancialmente diferente.

De esta definición se desprende que la desnaturalización exige algo más que una modificación.

Presupone una transformación cualitativa de los elementos que caracterizan el objeto sometido a consideración.

En el ámbito del procedimiento legislativo, la desnaturalización puede producirse cuando una propuesta normativa deja de desarrollar la materia que justificó su tramitación y pasa a regular un objeto distinto, autónomo y carente de conexión material suficiente con la iniciativa originaria.

Debe advertirse, sin embargo, que la desnaturalización tampoco exige necesariamente el reemplazo total del proyecto legislativo.

Una sola modificación puede resultar desnaturalizadora si transforma su objeto esencial. Por el contrario, la sustitución de numerosos artículos puede mantener intacta su identidad normativa.

La extensión de las modificaciones constituye, por consiguiente, un dato secundario frente a su significado material.

El artículo 142, literal a), numeral 2, del Reglamento del Senado contempla la aprobación de propuestas legislativas con modificaciones y establece que las **modificaciones no pueden desnaturalizar la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados**".

Por su parte, el artículo 25, literal a), **reconoce el derecho de los senadores a modificar las propuestas de manera complementaria y de conformidad con sus fines, sin incorporar materias distintas de la propuesta enviada.**

Ambas disposiciones deben interpretarse sistemáticamente.

La primera establece la prohibición de desnaturalización; la segunda proporciona dos criterios de especial utilidad para precisar su alcance: la relación de complementariedad y la correspondencia con los fines de la propuesta.

No obstante, la complementariedad no debe confundirse con superficialidad, accesoriedad o escasa importancia normativa.

Una modificación puede ser sustancial y, simultáneamente, complementar el tratamiento legislativo de un determinado problema.

La complementariedad debe entenderse, entonces, en un sentido jurídico-funcional, relacionado con la continuidad de la materia y de la finalidad regulatoria.

La regla interpretativa que proponemos es que una modificación sustancial no constituye necesariamente una desnaturalización, y que la prohibición reglamentaria debe aplicarse sobre la base de una valoración objetiva de la identidad normativa de la propuesta.

V. La identidad legislativa, la finalidad legislativa y la conexión material como criterios de interpretación

Para resolver cuándo una modificación supera los límites de la función revisora resulta necesario establecer parámetros jurídicos objetivos.

Proponemos utilizar tres conceptos centrales: identidad legislativa, finalidad legislativa y conexión material.

5.1. La identidad legislativa

La identidad legislativa puede definirse como el conjunto de características sustanciales que permiten reconocer una propuesta normativa como una unidad legislativa determinada, diferenciándola de otras iniciativas.

Dicha identidad no depende exclusivamente del texto literal de sus disposiciones.

Se encuentra configurada principalmente por la materia objeto de regulación, el problema público que pretende resolver, los objetivos específicos perseguidos y el ámbito normativo sobre el que recae.

Una iniciativa sobre seguridad ciudadana mantiene su identidad legislativa cuando las modificaciones introducidas continúan orientadas hacia la regulación de los problemas de seguridad comprendidos en su ámbito material.

De igual manera, una propuesta destinada a enfrentar los efectos del fenómeno de El Niño puede conservar su identidad, aunque sus instrumentos normativos originales sean sustituidos por otros que respondan al mismo problema regulatorio.

La identidad legislativa no presupone, por tanto, la inmutabilidad de sus soluciones jurídicas.

Debe distinguirse entre la identidad del objeto regulado y la permanencia de los medios elegidos para regularlo.

La Cámara de Senadores puede disentir de los medios normativos utilizados por la Cámara de Diputados y sustituirlos por otros sin que ello implique necesariamente alterar la identidad de la iniciativa.

5.2. La finalidad legislativa

La finalidad legislativa constituye el propósito objetivo que se pretende alcanzar mediante la aprobación de una regulación.

En otros términos, representa la razón funcional de la intervención del legislador.

La determinación de la finalidad puede efectuarse mediante el análisis de la exposición de motivos, las iniciativas acumuladas, los dictámenes, los informes técnicos, las intervenciones parlamentarias y los demás antecedentes que permitan reconstruir el problema abordado y los objetivos regulatorios perseguidos.

Sin embargo, debe distinguirse entre la finalidad específica de una propuesta y los grandes propósitos generales que inspiran toda actuación legislativa.

La protección del interés público o la promoción del bienestar general son finalidades constitucionalmente relevantes, pero excesivamente amplias para delimitar, por sí solas, la potestad de modificación de una cámara revisora.

Lo determinante es identificar el objetivo específico que justifica el tratamiento legislativo de una materia.

En consecuencia, la Cámara de Senadores puede modificar las soluciones normativas contenidas en una propuesta siempre que exista una relación jurídicamente identificable con los fines comprendidos en el procedimiento legislativo.

5.3. La conexión material

La conexión material consiste en la relación objetiva y sustantiva existente entre el contenido de una modificación y la materia legislativa sometida a revisión.

Se trata de un criterio particularmente relevante porque permite diferenciar entre la ampliación legítima de una propuesta y la incorporación de una iniciativa autónoma.

La conexión material puede manifestarse a través de relaciones de complementariedad, desarrollo, precisión, sustitución instrumental o coherencia funcional.

No exige una correspondencia literal entre el texto originalmente aprobado y el contenido de la modificación.

Sin embargo, tampoco puede quedar satisfecha por una relación meramente nominal, abstracta o incidental.

En consecuencia, la invocación genérica de la seguridad ciudadana no habilita la incorporación indiscriminada de cualquier disposición penal, procesal, administrativa o institucional.

Debe verificarse que el contenido añadido esté vinculado con las materias concretas que integraron el procedimiento legislativo.

5.4. La relación entre estos conceptos

Los tres criterios deben ser examinados conjuntamente.

La identidad legislativa permite establecer qué propuesta se encuentra sometida a revisión; la finalidad legislativa permite conocer qué objetivos regulatorios persigue; y la conexión material permite verificar si las modificaciones preservan una relación suficiente con su contenido y antecedentes.

Así, una modificación no debe considerarse desnaturalizadora simplemente porque no haya figurado en el articulado finalmente aprobado.

Lo relevante será determinar si la disposición mantiene una continuidad material reconocible con la propuesta legislativa y si su incorporación constituye una actuación auténticamente revisora.

VI. El expediente legislativo como parámetro de la revisión senatorial

6.1. El planteamiento de la tesis

El ámbito de la función revisora de la cámara de Senadores no debe identificarse mecánicamente con la literalidad del proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados.

Para determinar dicho ámbito, es necesario examinar también el expediente legislativo remitido, entendido como el conjunto documental que permite reconstruir las materias y alternativas normativas consideradas durante su tramitación.

La propuesta legislativa constituye el resultado de un procedimiento parlamentario integrado por diferentes actos de iniciativa, evaluación, deliberación y decisión.

En ese procedimiento pueden concurrir varias iniciativas sobre una misma materia; pueden formularse textos sustitutorios, incorporarse recomendaciones técnicas, eliminarse artículos, reformularse disposiciones y discutirse alternativas normativas que no aparecen finalmente recogidas en el texto aprobado.

Reducir la identidad legislativa a ese texto supone prescindir de una parte importante del proceso de formación de la voluntad parlamentaria.

Por esta razón, consideramos que el expediente legislativo cumple una función relevante para interpretar el alcance material de la revisión.

6.2. El reconocimiento reglamentario del expediente legislativo

El Reglamento de la Cámara de Senadores reconoce expresamente la existencia y relevancia del expediente remitido por la Cámara de Diputados.

Así, el artículo 112 contempla la devolución del expediente cuando se encuentre incompleto, mientras que el artículo 113 regula su recepción, registro y derivación a la comisión especializada.

Estas disposiciones ponen de manifiesto que la intervención senatorial no se desarrolla exclusivamente sobre un texto aislado.

Existe una documentación parlamentaria que acompaña a la propuesta y que integra sus antecedentes procedimentales.

De ello se desprende dos consecuencias interpretativas:

La primera consecuencia expone que el expediente resulta jurídicamente relevante para conocer el origen, contenido, finalidad y proceso de elaboración de la propuesta.

La segunda consecuencia expone que las materias efectivamente tratadas en esos antecedentes, pueden contribuir a determinar el ámbito de las modificaciones admisibles.

Esta segunda conclusión deriva de la interpretación sistemática del procedimiento legislativo y de la atribución constitucional de modificación.

6.3. El expediente legislativo no es un simple archivo documental

El expediente permite identificar la evolución de la iniciativa legislativa y conocer los asuntos que fueron objeto de tratamiento parlamentario.

Su relevancia no se agota en acreditar el cumplimiento de formalidades.

Las iniciativas originales, los dictámenes y las deliberaciones pueden revelar que determinadas materias fueron consideradas como parte de un mismo problema legislativo, aunque posteriormente hayan sido modificadas o excluidas del texto aprobado.

El expediente funciona, en tal sentido, como una fuente para reconstruir la identidad y la finalidad del procedimiento legislativo.

Esto no significa que todo documento incorporado al expediente tenga la misma relevancia jurídica.

Debe distinguirse entre una proposición normativa formalmente integrada al procedimiento, una alternativa efectivamente examinada en comisión, una propuesta debatida en el Pleno y una opinión externa que simplemente se incorporó como antecedente.

La intensidad de su vinculación con el procedimiento legislativo puede ser diferente.

Por consiguiente, la posibilidad de recuperar determinado contenido exige verificar su pertenencia material al asunto legislativo y la naturaleza de su tratamiento parlamentario.

6.4. La distinción entre texto aprobado y materia discutida

Esta diferenciación adquiere una importancia decisiva.

El texto aprobado expresa la solución normativa que obtuvo respaldo mayoritario en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la materia discutida puede comprender un campo más amplio de alternativas de regulación.

La función revisora del Senado implica precisamente la posibilidad de discrepar de la solución aprobada y formular una alternativa jurídicamente admisible.

Si la cámara revisora estuviera obligada a mantener las mismas soluciones normativas, su competencia quedaría reducida a una ratificación.

En consecuencia, la Cámara de Diputados determina inicialmente el objeto de la deliberación legislativa, pero la aprobación de una determinada fórmula no convierte necesariamente en inmodificables todas las decisiones parciales adoptadas durante su tramitación.

La distinción permite sostener que el Senado puede recuperar disposiciones previamente consideradas o reformular mecanismos de regulación, sin que ello constituya automáticamente una desnaturalización.

En todo caso, esta potestad deberá ejercerse respetando la conexión material, la finalidad de la propuesta y las reglas de competencia y procedimiento establecidas en la Constitución.

6.5. La teoría del expediente legislativo y sus límites

Es preciso evitar que la tesis del expediente sea interpretada como una autorización ilimitada.

La existencia documental de una propuesta no basta, por sí sola, para legitimar su incorporación.

Una disposición puede figurar en un expediente y, sin embargo, carecer de conexión suficiente con el objeto específico de la iniciativa finalmente sometida a revisión.

Por ello, proponemos distinguir entre el expediente legislativo como fuente para determinar el ámbito material de la propuesta y el expediente considerado como una supuesta autorización automática para incorporar cualquier contenido.

La primera concepción es jurídicamente defendible; la segunda resultaría excesiva.

La tesis no consiste en atribuir al Senado una competencia legislativa autónoma sobre todos los documentos remitidos, sino en reconocer que esos documentos pueden demostrar la continuidad material entre la propuesta revisada y las modificaciones que pretenden incorporarse.

En definitiva, el expediente amplía la base documental del análisis de identidad legislativa, pero no elimina la exigencia constitucional de mantener una relación material suficiente con la iniciativa sometida a revisión.

Este criterio permite formular una distinción fundamental: la continuidad legislativa no exige identidad textual, sino una relación sustancial entre los contenidos normativos.

VII. La aplicación a las propuestas sobre seguridad ciudadana y fenómeno de El Niño

La discusión adquiere especial relevancia cuando se trata de propuestas legislativas relacionadas con la delegación de facultades al Poder Ejecutivo.

En este supuesto, las materias de seguridad ciudadana y atención del fenómeno de El Niño pueden comprender diversas medidas normativas destinadas a enfrentar problemas públicos complejos.

La seguridad ciudadana puede involucrar mecanismos de prevención del delito, persecución de la criminalidad organizada, fortalecimiento institucional, coordinación policial y otras disposiciones vinculadas con el ámbito concreto de la propuesta.

Por su parte, la atención del fenómeno de El Niño puede comprender medidas de prevención de riesgos, gestión de emergencias, intervención sobre infraestructura vulnerable, protección de la población y recuperación de servicios afectados.

La existencia de diferentes alternativas de regulación en estos campos hace particularmente importante examinar el expediente legislativo.

7.1. la posibilidad de recuperar proposiciones normativas

Si durante la tramitación ante la Cámara de Diputados se discutieron propuestas relacionadas con determinadas medidas de seguridad ciudadana y estas quedaron excluidas del texto aprobado, no debería concluirse automáticamente que el Senado se encuentra impedido de reconsiderarlas.

La respuesta dependerá de la relación entre las disposiciones que pretenden recuperarse y el ámbito material efectivamente sometido al procedimiento legislativo.

Igual razonamiento corresponde aplicar a las medidas relativas al fenómeno de El Niño.

Si en las iniciativas y dictámenes se examinaron mecanismos específicos de prevención o atención de emergencias, la función revisora puede comprender la posibilidad de recuperar o reformular esas alternativas, siempre que se encuentren dentro del objeto normativo revisable.

La mera exclusión de una disposición del texto aprobado no determina, por sí sola, que haya desaparecido toda conexión material entre dicha disposición y la iniciativa legislativa.

7.2. El límite especial del artículo 104 de la Constitución

La tesis debe ser examinada teniendo en consideración el artículo 104 de la Constitución, que exige que la delegación legislativa al Poder Ejecutivo se efectúe sobre una materia específica y por un plazo determinado.

Esta exigencia impide que las leyes autoritativas contengan habilitaciones indeterminadas o excesivamente generales.

En consecuencia, la referencia a la seguridad ciudadana o al fenómeno de El Niño no puede interpretarse como una autorización constitucional para delegar cualquier facultad normativa que mantenga una relación indirecta con tales asuntos.

Las materias específicas deben ser identificables y suficientemente delimitadas.

Por ello, incluso cuando el expediente legislativo revele que fueron discutidas numerosas alternativas, será necesario verificar que las disposiciones finalmente incorporadas respeten el mandato constitucional de especificidad.

La Cámara de Senadores puede participar en la configuración de la ley autoritativa, mediante modificaciones materialmente admisibles, pero no puede prescindir de los requisitos constitucionales especiales de la delegación legislativa.

7.3. Un criterio de aplicación

Supongamos que, durante la deliberación de una ley autoritativa sobre seguridad ciudadana, se consideraron disposiciones referidas al fortalecimiento de la investigación criminal y que algunas de ellas fueron eliminadas del texto final.

Si el Senado considera que esas medidas resultan indispensables para alcanzar la finalidad de la iniciativa, podría plantear su reincorporación, siempre que exista conexión material suficiente con el objeto concreto de la propuesta remitida.

En cambio, si bajo la denominación de seguridad ciudadana pretendiera introducirse una reforma estructural sobre una materia autónoma, no comprendida en el procedimiento ni vinculada de manera suficiente con la propuesta, surgiría una objeción fundada de desnaturalización.

Por consiguiente, el criterio decisivo no debe ser la mera coincidencia temática, sino la continuidad material de la regulación sometida a revisión.

La aplicación a disposiciones reales exigirá confrontar el texto aprobado con las iniciativas, dictámenes y debates del expediente correspondiente. Los tres oficios que originan esta opinión delimitan las preguntas institucionales, pero no contienen por sí solos la documentación legislativa completa necesaria para resolver cada reincorporación concreta.

VIII. Absolución de las consultas formuladas por las Cámaras del Congreso de la República

8.1. ¿Cuáles son los límites materiales de la función revisora senatorial en el procedimiento legislativo ordinario?

La función revisora del Senado encuentra su fundamento constitucional en el artículo 102-A, inciso 1, de la Constitución, que le reconoce expresamente la facultad de aprobar, modificar o rechazar las propuestas legislativas remitidas por la Cámara de Diputados.

Esta competencia comprende la posibilidad de introducir modificaciones sustanciales en el contenido de las iniciativas sometidas a revisión, incluyendo la reformulación de

disposiciones, sustitución de mecanismos normativos y ampliación de regulaciones comprendidas en el objeto de la propuesta.

Sus límites materiales se encuentran determinados por la necesidad de preservar una relación jurídicamente suficiente entre las modificaciones y la iniciativa legislativa, respetar las competencias constitucionales atribuidas a ambas cámaras, observar las reglas que regulan el procedimiento legislativo y cumplir las exigencias constitucionales especiales que resulten aplicables.

La prohibición reglamentaria de desnaturalización debe interpretarse conforme a estos parámetros.

Una interpretación que reduzca la competencia senatorial a modificaciones meramente formales o accesorias resultaría difícilmente conciliable con la atribución constitucional expresa de modificar.

Por consiguiente, el límite de la potestad revisora no consiste en la magnitud cuantitativa de las modificaciones, sino en la preservación de la identidad material y de la continuidad jurídica de la propuesta legislativa.

La incorporación de materias completamente ajenas a la iniciativa podría exceder la potestad revisora, mientras que modificaciones extensas, incluso sobre aspectos relevantes de la regulación, pueden mantenerse dentro de ella.

8.2. ¿Cuáles son los alcances de la facultad de la Cámara de Senadores de modificar propuestas legislativas a nivel de comisiones y del Pleno?

La facultad de modificación se manifiesta en las diferentes etapas del procedimiento legislativo que se desarrollan en el Senado.

En el ámbito de las comisiones ordinarias, comprende el examen técnico y jurídico de las propuestas remitidas, así como la elaboración, debate y aprobación de dictámenes que recomienden su aprobación, modificación o rechazo.

El artículo 143 del Reglamento del Senado permite a los senadores proponer reformas o modificaciones a la fórmula legal durante el debate en comisión.

Las comisiones no constituyen órganos destinados exclusivamente a verificar la corrección formal de las iniciativas remitidas. Su intervención implica una verdadera función de evaluación y elaboración normativa.

Por su parte, el Pleno del Senado constituye el órgano parlamentario llamado a debatir y adoptar la decisión correspondiente, conforme al procedimiento y a las reglas de votación aplicables.

El hecho de que la propuesta haya sido previamente examinada y aprobada por la Cámara de Diputados no impide su reconsideración material en el Senado.

No obstante, tanto las modificaciones formuladas en comisión como las adoptadas por el Pleno deben respetar los límites constitucionales y reglamentarios.

La competencia del Pleno no puede interpretarse como una facultad ilimitada para introducir materias ajenas a la propuesta, ni las competencias de las comisiones pueden restringirse hasta convertir su función en una revisión exclusivamente formal.

En ambos casos, el criterio de control debe encontrarse en la identidad legislativa, la finalidad regulatoria y la conexión material de las modificaciones.

8.3. ¿Cuáles son los supuestos en que una propuesta legislativa aprobada por la Cámara de Diputados puede ser desnaturalizada ?

Una propuesta legislativa puede considerarse desnaturalizada cuando las modificaciones introducidas alteran sus elementos constitutivos hasta transformarla en una iniciativa materialmente distinta de aquella sometida al procedimiento legislativo.

La desnaturalización puede manifestarse cuando se sustituye el objeto legislativo por uno diferente, se incorporan materias autónomas sin conexión suficiente con la iniciativa, se modifica de manera incompatible su finalidad específica o se utiliza el procedimiento revisor para introducir una nueva iniciativa que debería tramitarse mediante un procedimiento legislativo propio.

Sin embargo, no toda alteración de la finalidad inmediata de una disposición produce necesariamente la desnaturalización de la propuesta en su conjunto.

Debe efectuarse un examen contextual que considere la naturaleza de la iniciativa, las materias comprendidas en su tramitación y los antecedentes incorporados al expediente.

En ese sentido, proponemos que la desnaturalización sea determinada mediante un juicio material, razonado y verificable.

La calificación no puede sustentarse exclusivamente en que una modificación resulte novedosa, extensa, políticamente controvertida o diferente de la solución aprobada por la Cámara de Diputados.

Tampoco puede presumirse por el hecho de que determinada disposición no figure en el texto finalmente aprobado.

La desnaturalización exige demostrar la ruptura de la continuidad material que vincula la modificación con la propuesta legislativa sometida a revisión.

8.4. ¿La Cámara de Senadores puede restituir materias suprimidas expresa o tácitamente por la Cámara de Diputados?

La supresión de una materia durante la tramitación ante la Cámara de Diputados no debe entenderse, automáticamente, como una prohibición absoluta de reconsideración por el Senado.

Esta conclusión deriva de la naturaleza revisora de la competencia senatorial.

Si la Cámara de Senadores solamente pudiera pronunciarse sobre las disposiciones que recibieron aprobación definitiva en la Cámara de Diputados, sin posibilidad de reconsiderar alternativas normativas previamente examinadas, su facultad de modificación quedaría restringida de manera considerable.

En consecuencia, la restitución de disposiciones suprimidas puede resultar jurídicamente admisible cuando exista una conexión material suficiente con el objeto de la propuesta y se mantenga su identidad legislativa.

Es necesario, sin embargo, distinguir dos situaciones.

La función revisora permite discrepar de las decisiones normativas de la Cámara de origen, siempre que esa discrepancia se manifieste dentro del procedimiento legislativo y mediante modificaciones materialmente admisibles.

En este supuesto, la reincorporación debería encontrarse especialmente justificada, identificando la conexión de la disposición recuperada con el objeto legislativo y explicando las razones de su reconsideración.

En todo caso, su procedencia requiere una interpretación conjunta del artículo 102-A de la Constitución y de los artículos 25 y 142 del Reglamento del Senado.

La documentación de una materia en el expediente constituye un argumento relevante para acreditar su pertenencia al procedimiento, pero no equivale a una autorización automática para restituirla.

8.5. ¿La Cámara de Senadores puede ampliar materias aprobadas respecto de un tema concreto por la Cámara de Diputados?

La respuesta es afirmativa, siempre que la ampliación mantenga una relación material suficiente con el ámbito normativo sometido a revisión.

La facultad constitucional de modificar comprende la posibilidad de complementar una propuesta legislativa mediante disposiciones destinadas a perfeccionar su contenido, corregir omisiones, sustituir instrumentos regulatorios o incorporar mecanismos necesarios para alcanzar sus finalidades.

La ampliación no constituye necesariamente una desnaturalización.

Una propuesta puede regular inicialmente determinados aspectos de un problema jurídico y ser posteriormente perfeccionada mediante disposiciones relacionadas con otros componentes de ese mismo problema.

La cuestión decisiva consiste en distinguir entre la ampliación de una materia legislativa y la incorporación de una materia diferente.

La primera puede resultar compatible con la potestad revisora; la segunda puede exceder sus límites cuando altera la identidad de la propuesta.

Tratándose de asuntos complejos, como la seguridad ciudadana o el fenómeno de El Niño, la delimitación debe efectuarse tomando en consideración las materias específicas comprendidas en el procedimiento legislativo.

Así, la ampliación debe apreciarse atendiendo al contenido material y a la finalidad de la iniciativa, y no exclusivamente a la correspondencia literal con el articulado aprobado por la Cámara de Diputados.

8.6. ¿Hasta qué punto el Senado puede ampliar o modificar las materias aprobadas por la Cámara de Diputados?

La extensión de la potestad modificatoria del Senado debe determinarse a partir de un criterio material y funcional.

No existe en el artículo 102-A, inciso 1, una regla constitucional que establezca un porcentaje máximo de artículos modificables, una cantidad determinada de disposiciones incorporables o una prohibición general de alterar aspectos sustanciales de una propuesta legislativa.

El límite debe encontrarse en la necesidad de preservar la continuidad material de la iniciativa y respetar el marco constitucional que regula su tramitación.

Por ello, La Cámara de Senadores puede introducir modificaciones amplias y relevantes cuando estas mantienen una conexión suficiente con el objeto legislativo.

Puede igualmente proponer soluciones normativas distintas de aquellas aprobadas originalmente, siempre que no se utilice esa facultad para incorporar una iniciativa autónoma ajena al procedimiento.

En consecuencia, la pregunta acerca de hasta qué punto puede modificar el Senado no debe responderse mediante un criterio de extensión textual, sino mediante un examen de identidad, finalidad y conexión material.

La función revisora se ejerce legítimamente mientras las modificaciones puedan ser reconocidas como parte de la deliberación y regulación de la propuesta sometida a revisión.

La competencia encuentra su límite cuando la modificación se convierte materialmente en una nueva iniciativa legislativa que debería haber sido objeto de un procedimiento propio.

IX. Propuesta de un método para evaluar la desnaturalización legislativa

La ausencia de una definición reglamentaria exhaustiva de la expresión desnaturalización hace conveniente establecer criterios objetivos para orientar su aplicación.

Proponemos que el examen de las modificaciones formuladas por la Cámara de Senadores comprenda cinco momentos sucesivos.

Primero: identificación de la propuesta legislativa.

Debe establecerse el objeto normativo de la iniciativa, su finalidad específica y las materias comprendidas en su tramitación.

Segundo: reconstrucción del expediente legislativo.

Deben examinarse las iniciativas acumuladas, los dictámenes, los textos sustitutorios, los debates y las decisiones parlamentarias relevantes, con la finalidad de identificar las materias que efectivamente formaron parte del procedimiento.

Tercero: determinación del contenido de la modificación.

Es necesario establecer si la propuesta de modificación constituye una precisión, complementación, sustitución, ampliación o incorporación de una materia autónoma.

Cuarto: examen de conexión material.

Debe verificarse si existe una relación objetiva y jurídicamente suficiente entre la modificación y el objeto de la iniciativa sometida a revisión.

Quinto: evaluación de compatibilidad constitucional.

Finalmente, corresponde determinar si la modificación respeta las competencias de ambas cámaras, las exigencias procedimentales y, cuando corresponda, los requisitos especiales de la materia regulada.

Este método permite evitar dos interpretaciones igualmente problemáticas.

La primera consistiría en considerar desnaturalizadora cualquier modificación sustancial, convirtiendo al Senado en una instancia de ratificación.

La segunda consistiría en permitir la incorporación de cualquier disposición contenida documentalmente en el expediente, prescindiendo de su relación con el objeto legislativo.

La solución constitucionalmente más razonable exige preservar la capacidad efectiva de revisión sin desconocer la identidad de la iniciativa ni las garantías del procedimiento legislativo.

XI. Conclusiones

a) El principio de supremacía constitucional exige que las disposiciones del Reglamento del Senado sean interpretadas en concordancia con las competencias que la Constitución atribuye a dicho órgano parlamentario.

El Reglamento puede desarrollar y ordenar el ejercicio de esas atribuciones, pero no puede privarlas de su contenido esencial.

b). La Cámara de Senadores es un órgano de revisión legislativa y no una cámara de mera ratificación.

Su competencia constitucional de modificación comprende una intervención efectiva sobre el contenido normativo de las propuestas remitidas por la Cámara de Diputados.

c) La prohibición reglamentaria de desnaturalización no debe interpretarse como una prohibición general de efectuar modificaciones sustanciales. La magnitud, extensión o intensidad de las modificaciones no determina, por sí sola, la existencia de desnaturalización.

d) La naturaleza jurídica de una propuesta legislativa debe examinarse considerando sus elementos constitutivos, particularmente su objeto normativo, materia regulada y finalidad específica.

La desnaturalización se produce cuando la modificación altera de manera decisiva su identidad material.

e) La identidad legislativa, la finalidad legislativa y la conexión material constituyen criterios relevantes para determinar si una modificación se mantiene dentro del ejercicio legítimo de la función revisora.

f) El texto aprobado por la Cámara de Diputados constituye una referencia indispensable para la revisión, pero no debe considerarse aisladamente.

El expediente legislativo remitido permite reconstruir las materias comprendidas en el procedimiento y constituye una fuente relevante para interpretar el alcance de las modificaciones admisibles.

g) La eliminación expresa o tácita de una disposición durante la tramitación ante la Cámara de Diputados no debe ser considerada automáticamente como un impedimento absoluto para su reconsideración por el Senado.

Su reincorporación exige verificar la conexión material, la continuidad de la iniciativa y el respeto de las competencias constitucionales de ambas cámaras.

h) La potestad revisora comprende la posibilidad de ampliar o complementar materias examinadas durante el procedimiento legislativo.

Sin embargo, no habilita la incorporación de materias autónomas, distintas y carentes de conexión suficiente con los discutidos en la Cámara de Diputados en concordancia con la iniciativa remitida.

i) En las propuestas relativas a seguridad ciudadana y al fenómeno de El Niño, la Cámara de Senadores puede evaluar alternativas normativas vinculadas con las materias efectivamente comprendidas en el procedimiento legislativo, incluyendo aquellas documentadas en las iniciativas y dictámenes de origen.

Tratándose de delegación de facultades legislativas, deberá observarse especialmente la exigencia de materia específica prevista en el artículo 104 de la Constitución.

j) El control de desnaturalización debe realizarse mediante una evaluación objetiva, contextual y razonada.

La interpretación de las normas reglamentarias debe preservar simultáneamente la eficacia de la competencia revisora del Senado y las garantías constitucionales del procedimiento legislativo bicameral.

En consecuencia, es dable advertir lo siguiente:

La interpretación constitucional de la función revisora de la Cámara de Senadores exige evitar que el Reglamento parlamentario sea utilizado para reducir una competencia constitucional expresa a una atribución meramente formal.

El restablecimiento de la bicameralidad no supone la creación de una segunda Cámara destinada exclusivamente a confirmar las decisiones de la primera.

Supone la instauración de un procedimiento legislativo en el que intervienen dos órganos constitucionales con atribuciones diferenciadas, llamados a participar en la formación de la voluntad legislativa.

La potestad de modificación reconocida al Senado debe poseer un contenido real y efectivo.

Por ello, la prohibición de desnaturalización debe ser entendida como un límite destinado a preservar la identidad de las iniciativas legislativas, y no como un mecanismo para impedir su revisión sustancial.

Desde esta perspectiva, resulta jurídicamente defendible sostener que el examen de la identidad legislativa debe comprender los antecedentes relevantes contenidos en el expediente remitido por la Cámara de Diputados.

Las iniciativas, dictámenes, deliberaciones y propuestas normativas integradas al procedimiento pueden demostrar que determinadas materias, aunque no recogidas en el texto final aprobado, formaron parte del ámbito material objeto de consideración parlamentaria.

La Cámara de Senadores, en ejercicio de su competencia constitucional, puede considerar la recuperación, modificación o ampliación de esas proposiciones, siempre que mantengan una conexión suficiente con la iniciativa legislativa y respeten las exigencias constitucionales correspondientes.

En síntesis, la competencia revisora del Senado no debe quedar aprisionada en la literalidad del texto aprobado por la Cámara de Diputados, pero tampoco puede desvincularse de la identidad material de la iniciativa legislativa.

El expediente legislativo constituye un elemento fundamental para establecer esa continuidad y determinar, con criterios jurídicos objetivos, los límites de la modificación parlamentaria.