

**Bicameralidad o Unicameralidad:
El dilema del Parlamento Peruano**

**Bicamerality or Unicamerality: The
dilemma of the Peruvian Parliament**

Cecilia Caridad Saavedra-Jaramillo

Universidad César Vallejo - Perú
cecilias2401@gmail.com

Milagritos Josefina Saavedra-Jaramillo

Universidad César Vallejo - Perú
milagritossaavedra@gmail.com

Cristian Gumercindo Medina-Sotelo

Universidad César Vallejo - Perú
cristianmedinasotelo@gmail.com

doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2.567

RESUMEN

La bicameralidad o unicameralidad representan modelos viables de los sistemas parlamentarios en el mundo, en el caso peruano la experiencia unicameral solo se encuentra evidenciado en los congresos o asambleas constituyentes, y de manera excepcional en dos constituciones políticas en 1867 y la actual de 1993, ahora, ante la cuestionada gestión parlamentaria de los últimos años, que ha perdido la legitimidad ciudadana, nace el dilema del modelo ideal para el adecuado funcionamiento del parlamento peruano. El objetivo del artículo fue realizar una revisión bibliográfica descriptiva que nos permita identificar las aproximaciones teóricas sobre el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo, y encontrar explicaciones sobre los procedimientos de representación unicameral y bicameral del parlamento peruano. La metodología adoptada fue la revisión bibliográfica, cuya búsqueda de información estuvo sustentada en plataformas virtuales y base de datos de revistas indexadas de rigor académico, las principales conclusiones evidenciaron que el tránsito de la unicameralidad a la bicameralidad en el Perú simboliza una reestructuración legislativa en la constitución peruana, teniendo en consideración las reformas emprendidas en temas de modernización del Estado y la Descentralización.

Palabras clave: sistema parlamentario; representación unicameral; representación bicameral; gestión parlamentaria

Cómo citar este artículo:

APA:

Saavedra-Jaramillo, C., Saavedra-Jaramillo, M., & Medina-Sotelo, C., (2021). Bicameralidad o Unicameralidad: El dilema del Parlamento Peruano. 593 Digital Publisher CEIT, 6(2-2), 216-227. <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.2-2-567>

Descargar para Mendeley y Zotero

ABSTRACT

The bicamerality or unicamerality represent viable models of the parliamentary systems in the world, in the Peruvian case the unicameral experience is only evidenced in the congresses or constituent assemblies, and exceptionally in two political constitutions in 1867 and the current one in 1993, now Given the questioned parliamentary management in recent years, which has lost citizen legitimacy, the dilemma of the ideal model for the proper functioning of the Peruvian parliament arises. The objective of the article was to carry out a descriptive bibliographic review that allows us to identify the theoretical approaches to the functioning of the contemporary parliamentary system, and to find explanations about the procedures of unicameral and bicameral representation of the Peruvian parliament. The methodology adopted was the bibliographic review, whose search for information was supported by virtual platforms and a database of indexed journals of academic rigor, the main conclusions evidenced that the transition from unicamerality to bicamerality in Peru symbolizes a legislative restructuring in the Peruvian constitution, taking into consideration the reforms undertaken in matters of modernization of the State and Decentralization.

Key words: parliamentary system; unicameral representation; bicameral representation; parliamentary management

Introducción

El Estado peruano, es un gobierno unitario y descentralizado, su organización está sustentado en el principio de separación de poderes, siendo estos: ejecutivo, judicial y legislativo. Este último es ejercido por el parlamento, el cual en la actualidad viene funcionando con un sistema unicameral establecida por la Constitución de 1993, teniendo como mandato, legislar con moderación, prudencia y sencillez a través de procedimientos parlamentarios, buscando en todo momento representar activa y eficientemente a la ciudadanía; no obstante, el accionar de este poder del estado ha mostrado una práctica contraria a lo esperado, las normas y leyes se han ido aprobando de manera superficial sin ningún análisis previo; por lo tanto, se hace necesario aperturar el debate referido al retorno al sistema bicameral con el fin de mejorar la función legislativa de este importante órgano del Estado. Al respecto la Constitución Política del 1979 en los artículos 164, 165, 166 y 167 señala que la estructura del congreso se estableció mediante dos cámaras (senado y diputado); los sesenta representantes del senado serán elegidos para un periodo de cinco años y los diputados serán en número de 180 y tendrán el mismo periodo de permanencia, (García, 2012), esto permitirá desmotivar la multiplicación de grupos políticos, pues aminoraría la envergadura de los distritos electorales e incrementaría los requerimientos para poder acceder a una curul y su legalidad (valla electoral)

A partir de lo señalado anteriormente, nace el siguiente cuestionamiento ¿cuál es la forma de gobierno más eficaz: la unicameralidad o la bicameralidad? Ambos tienen ventajas y desventajas, por un lado la cámara única respira un ambiente de omnipotencia e irresponsabilidad planteando un sinnúmero de proyectos de ley insustanciales para la sociedad alejada de la perspectiva del poder legislativo, porque lo más importante de tener leyes, es generar buenas leyes, tal como expresa Rodríguez (2000) al indicar que la producción legislativa debe contribuir a un cambio institucional, adecuándose a una determinada realidad, y siendo pertinente para solucionar los problemas respecto a la oferta

de bienes y servicios públicos, a pesar de las restricciones económicas y políticas. Por otro lado, la estructura bicameral ejecuta una serie de pasos para la aprobación de una ley donde interviene, en primer lugar, los ciudadanos a favor o en contra, antes que el Senado resuelva si el proyecto se convierte en ley, es decir, se efectúa una toma de decisiones más reflexiva. Además, debemos considerar que un parlamento que no vigila ni investiga, se transforma solo en un creador de leyes por encargo del Ejecutivo; por lo tanto, la labor legislativa se encuentra bajo el dominio del poder ejecutivo, esto resulta que los proyectos de ley no son lo suficientemente analizados; se aprueban a una velocidad incierta, dando nacimiento a leyes inconstitucionales, tanto en su disposición como en la base de las mismas. En los últimos años, son muchas las leyes que emitió el Congreso de la República del Perú que terminaron siendo declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Peruano, es el caso, por ejemplo, de la Ley N°31083 que dispone entregar hasta S/. 4, 300 soles a aportantes y ex aportantes de la Oficina de Normalización Previsional – ONP, declarado inconstitucional mediante la sentencia N° 151/2021 del 04 de febrero del 2021; asimismo, el caso de la Ley N° 31018 que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local, declarado inconstitucional a través de la sentencia N° 210/2021 de fecha 19 de febrero del 2020; o la Ley N°31039, que ordena el ascenso automático y contrato a plazo indeterminado a profesionales de salud, declarado inconstitucional a través de la sentencia N° 1041/2020.

El punto de partida de esta disyuntiva, referida al modelo de gestión parlamentario, se remota al 5 de abril de 1992, donde el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, disolvió el Congreso de la República, cuyo funcionamiento hasta ese momento era bicameral, esto conllevó a conformar una nueva asamblea constituyente, orientado a elaborar una nueva constitución política, culminando con la promulgación de la Constitución de 1993 que propone un congreso unicameral, el cual mediante plenarios realiza sus actividades. Asimismo, se conforman la Comisión Permanente y la Comisión

Dictaminadora como órganos importantes e indispensables para el trabajo del congreso, buscando más dinamismo en el pleno y reducción del número de sus miembros, sin embargo, en los últimos años la crisis institucional y política del parlamento peruano fue parte de la agenda pública, que conllevó a serios cuestionamientos de la población, y a la baja aprobación de su accionar congresal, mostrando una clara deslegitimización. Los aspectos más relevantes de esta crisis, está dada por un permanente conflicto entre el ejecutivo y legislativo que conllevó a la renuncia del presidente de la república Pedro Pablo Kuczynski Godard, la disolución del congreso de la república y la destitución del presidente Martín Vizcarra.

En el año 2018, se presentó el Proyecto de Ley N° 3185-2018-PE que buscó el cambio parcial en la Constitución Política del Perú, mediante retorno a la bicameral, sin embargo, fue rechazada por la población debido a la falta de claridad en la propuesta, pero, no obstante, es importante poner en la agenda pública el análisis de los modelos parlamentarios basados en la unicameralidad o la bicameralidad a fin de abordar el dilema sobre la mejor estructura del parlamento peruano; por un lado, la bicameralidad, la cual consiste en dos cámaras de gobierno que son conformadas por diputados y senadores en donde una cámara controla a la otra y permite una mejor función legislativa del congreso como conjunto y, por otro lado, la unicameralidad que consiste en una sola cámara que desempeña las funciones de un parlamento en forma integral, cuya fórmula de acción consiste en que los proyectos de ley deben ser estudiados y aprobados por la comisión dictaminadora correspondiente (Gonzales y Rodríguez, 2016). Optar por uno u otro modelo estaría en función a las condiciones particulares de cada estado, la eficacia de cada uno de ellos depende de la relación con el nivel de decisión política con la que cuentan para su operatividad.

El presente artículo tiene como objetivo fundamental realizar una revisión descriptiva de la bibliografía, que nos permita identificar las aproximaciones teóricas sobre el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo, que nos permita encontrar explicaciones respecto a

los procedimientos de representación unicameral y bicameral del parlamento peruano.

Desarrollo

El Sistema de representación parlamentaria

Actualmente, es inadmisibles considerar la existencia de un estado sin un parlamento, asimismo la presencia de uno frágil, beneficia más que al gobierno central, a los utópicos poderes que interactúan para privar los medios legales de representación, así como establecerse ellos en esos cortes, adjudicándose una especificidad que ningún otro organismo les ha concedido, considerando que esa prerrogativa, según lo indica Ponce (2015), va acompañada de intereses económicos y políticos que sin una unidad de control promueven la creación de regímenes con poca identidad democrática o desinstitucionalizados. Según Chirinos, Palomino, Portugal y Reynaga (2015), el parlamento se ha visto seriamente afectado en su credibilidad por su manera de actuar al anteponer el interés partidario o personal y dejar de lado las necesidades de los ciudadanos generando desconfianza, malestar e insatisfacción, porque a ellos les concierne resolver los problemas existentes en torno a la corrupción. Además, Landa (2008), nos señala que la crisis de legitimidad del congreso de la república nace de la superioridad manifestada a través de la solución de la crisis democrática, pues es aquí donde se origina la problemática de legitimidad del parlamento. En otras palabras, la legitimidad no solo se manifiesta con la elección popular, sino también, se encuentran factores intrínsecos, siendo el parlamento la única entidad capaz de dar soluciones a estas problemáticas por estar dentro de su círculo de decisiones. Al mismo tiempo, el factor extrínseco recae en los medios de comunicación social, los cuales deben ser reglamentados con el fin de legitimar sus aportes. Por lo tanto, Lynch (2018) señala que el parlamento debería considerar aquellas conductas que sin ser delitos ni infracciones resulten deteriorantes en la dignidad de los congresistas, lo que evita que se mantenga en su cargo. Además, se debe analizar y ajustar a los parámetros de imparcialidad con criterio a todo

Estado democrático.

La representación unicameral

El término unicameral proviene de las voces latinas uni o uno que significa uno y camera que significa bóveda. En otras palabras, unicameralismo corresponde a aquellos parlamentos del estado formados por una cámara, tales como Dinamarca, Finlandia, China, Perú, Ecuador, Venezuela, entre otros (Jarufe, 2020). Cabe indicar que, generalmente, las sociedades comunistas optan por este tipo de parlamento. Usualmente, este tipo de parlamento se restringe a micro democracias. Las ventajas que podemos señalar respecto a este sistema son a) la voluntad del pueblo se ve expresada directamente; b) mayor tiempo para legislar, evitar confrontaciones entre las cámaras parlamentarias y segmentación social; c) trato directo entre el parlamento y el pueblo, así como sencillez en la actuación parlamentaria; y, d) reducción del gasto, pues solo se subvenciona una cámara (Passaglia, 2018). Esta forma parlamentaria se puede ejecutar de diversas formas con el propósito de identificar las diversas maneras de trabajo y funciones de los parlamentarios. Así tenemos, la unicameralidad perfecta, se refiere a que las funciones que desempeña el parlamento son de forma integral, y la unicameralidad imperfecta, se refiere a las funciones que desempeña el parlamento, pero de forma parcial, porque hay un órgano que cumple la función de una cámara auxiliar con un número reducido de integrantes (Álvarez, 2018)

Rubio (2018), remarca la presión que se da entre la eficacia unicameral debido a que los proyectos de ley deben ser revisados en una cámara y evitar el ir y venir de las propuestas, sumado a ello el provocar que los bloques mayoritarios irrespeten la ineludible necesidad de realizar un estudio minucioso, así como la aprobación de toda propuesta por la comisión dictaminadora, incluso su publicidad antes de que ingrese a su debate y/o sanción por el Pleno del Congreso. Por otra parte, recomienda que la legitimidad debe descansar en una relación de proporcionalidad óptima entre el número de electores y representantes, para el establecer y mantener una relación fluida y directa

entre la sociedad y su representación política. Tapia (2018) enfocó su atención en la necesidad de otorgarle al parlamento los mecanismos idóneos de colaboración y representación de la comunidad, de manera que se sienta parte tangible de la sociedad y efectiva del sistema político. Esta posición colige la postura consensual del parlamento, la cual se traduce en que no depende de su composición en ambas cámaras sino más bien de la eficacia y estabilidad del sistema político en su totalidad. También, sugiere como parte de una reforma más amplia del sistema de representación política nacional la introducción de una delegación legislativa hacia asambleas regionales. Ambos autores coinciden en la necesidad en que los orígenes de la legitimidad electoral de cada cámara deben ser de naturaleza diversa y específica a la heterogeneidad regional social y poblacional.

El sistema unicameral aprueba leyes de manera rápida. Zaldívar (2017), nos menciona que los parlamentos unicamerales no dividen la función parlamentaria, además el proceso legislativo completo es visto por todos sus parlamentarios organizado en comisiones. Asimismo, los parlamentarios disponen de los mismos mecanismos electorales de legitimación, aunque en algunos parlamentos la mitad de los parlamentarios es legitimada en elecciones con candidaturas unipersonales y la otra mitad con candidaturas por lista (sistema con doble voto).

Para Tuesta, Muñoz, Campos, Bensa y Tanaka (2018), un congreso unicameral posibilita la aprobación de normas con gran rapidez. Sin embargo, cuando se observa el procedimiento excesivamente expedito, otorgando lugar a leyes sorpresa, estas dos garantías se ven afectadas. El poder ejecutivo, sin el respaldo de la mayoría, le es difícil evitar la aprobación de leyes por insistencia ya que solo se necesita de una mayoría absoluta; en disimilitud a otros gobiernos de la región. Aunque un congreso bicameral podría recuperar la confianza en la ciudadanía fortalecerá las organizaciones políticas, así como el principio de representación, busca acercarse a la comunidad con sus representantes, para ello necesita fomentar una identidad colectiva mayor y poder frenar los localismos.

La representación bicameral

Un parlamento bicameral está compuesto por dos cámaras; por ejemplo, los británicos presentan una cámara de Lores y la de Comunes, asimismo, el congreso norteamericano se estructura por medio de una **cámara de** representantes y el senado; el parlamento Francés está compuesto por la asamblea nacional y el senado. Esta conformación gubernamental es el sistema más eficaz, es por ello que muchas naciones hermanas se inclinan por el bicameralismo. Como ejemplo de lo antes mencionado tenemos a Bolivia, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, entre otras. La bicameralidad favorece al tratamiento técnico de las nuevas leyes, pues hay una cámara revisora encargada de resolver las dificultades, errores, defectos, excesos (provocados o consentidos) por la cámara inicial. Empero, este proceso no evita totalmente de cometer errores voluntarios o involuntarios a menos que esta cámara esté conformada por miembros que cumplan ciertos requisitos técnicos y jurídicos, en otras palabras, este sistema realiza un control minucioso y atento originando estabilidad en el gobierno (Giménez, 2016). Los cambios al bicameralismo no suceden frecuentemente; por el contrario, esta estructura parlamentaria se dio más a finales de los años noventa en estados pequeños. En este caso se pudo apreciar una estrecha relación entre partido dominante y legislatura (Anckar, 2018)

Esta estructura parlamentaria se puede ejercer de diversas formas, Primero, la bicameralidad perfecta, cuando ambas cámaras ejercen funciones tanto políticas como legislativas. La diferencia radica en la destreza de su ejercicio en el pensamiento crítico o antejudio político. Segundo, la bicameralidad imperfecta se define cuando existen diferencias de funciones entre ambas cámaras. Una tiene competencia exclusiva sobre las reglamentaciones del Parlamento y la otra es más reflexiva en lo técnico acentuándose la diferencia de funciones entre una y otra cámara; es decir, realiza los debates y procesos técnicos de las leyes. Al respecto, Delledonne (2018), señala que la diferencia entre el bicameralismo perfecto e imperfecto se centra en dos puntos: la praxis de la función constitucional y, en los sistemas parlamentarios, el llamado “voto

de confianza”; sin embargo, indica que estos análisis son incompletos. La actuación y alcance de una segunda cámara está condicionada a la manera de encarnar el pluralismo; es decir, las leyes aprobadas denotan su representatividad y prestigio ante la comunidad. Finalmente, el pseudo bicameralismo se da cuando una cámara realiza acciones políticas del Parlamento, asimismo la mayor carga de las funciones legislativas; mientras que la otra tiene un acotado poder. Aquí podemos citar el caso del parlamento inglés, donde la cámara de los comunes goza de ilimitados poderes en su representación política mientras que la cámara de los Lores, escasea de poderes como los legislativos y de control.

Las funciones extralegislativas de las segundas cámaras son los escenarios donde estas complementan sus propios poderes parlamentarios; a pesar de ello, muestran vías para generar intereses centrales, aportando de este modo al cisma del poder y la democracia. Además, aportan al sostenimiento de la legalidad constitucional, así sea por conservar el estatus parlamentario de los territorios o preservar la constitucional en su totalidad (Happacher, 2018). Seguidamente, Zaldívar (2017) nos dice que los parlamentos bicamerales tienen una representación política, así como una territorial, con formas de legitimación y procedimientos electorales diferentes. Sabemos que esto se da en la teoría, pero existen casos desviados (deviant cases), como el chileno, que tiene dos cámaras con formas de legitimación idénticas. Es importante indicar que la designación y reparto de tareas entre ambas cámaras de un parlamento bicameral se plasma en la función legislativa ordinaria y el conocido voto de confianza, esto puede inadvertir algunos rasgos no menos significativos de su interrelación. Esta visión puede esclarecer la complejidad de la asignación de poderes y quehaceres (Belser, 2018). Por ejemplo, podemos señalar el caso de Bélgica, su parlamento bicameral sucumbe a las necesidades de una gestión de conflictos multinacionales, y de cumplir con la meta asociativa de una cámara alta repercutiendo el llamado de las carencias sociales se estaría mostrando la efectividad de esta forma parlamentaria (Popelier, 2018)

Ponce (2015) señala que dos Cámaras constituyen un aval del trabajo parlamentario, el cual se debe desarrollar con meticulosidad y reflexión, eludir una toma de decisiones espontáneas o instintivas, por otro lado, la existencia de una cámara facilita a los ciudadanos mayor información sobre los procesos legislativos en debate. Asimismo, Passaglia (2018) nos señala que el bicameralismo se define a partir de la relación entre las dos cámaras y las acciones desplegadas por la segunda. Concertando esta organización con los resultados de la toma de decisión entre unicameralismo y bicameralismo, se puede inferir algunas predilecciones, aunque esto es muy difícil de identificar y determinar. Por este motivo, los denuados de la sociedad civil para exponer su intensión ante el Congreso, se tornará más sencillo y efectivo. Además, debatir sobre bicameralismo y unicameralismo sería intrascendente si se elude contemplar el perfil moral político de quienes van a integrar el parlamento, debido a que la problemática es la legitimidad y representatividad, porque sus intereses reales no representan los intereses de los amplios sectores sociales por lo que sería imposible acuerdos referentes a los grandes temas nacionales. Para los autores, Tatsiy y Serohina (2018) reafirmaron la tesis de que la conformación de una cámara superior (segunda) no afectó la unidad parlamentaria, pero aportó una mayor diversidad del poder del estado y, asimismo, contribuyó a la estabilidad del Estado ante un congreso multipartidario, pluralista y democrático. Benz (2018), nos mencionó que el bicameralismo formó un precepto entre los diversos niveles gubernamentales, la cámara superior es útil porque protege de un autogolpe de los gobiernos descentralizados contra el gobierno central.

Igualmente, Zavala (2018) señaló al sistema bicameral en el Perú como una fortaleza al ejercicio de la competencia legislativa impulsando la calidad de las leyes y a la vez potenciar la actuación constitucional del congreso de la república. Del mismo modo, sostuvo que el bicameralismo promueve la consolidación de la participación democrática, examina las acciones y determinaciones legislativas que

eviten enfrentamientos sociales o pérdida de la legitimidad Estatal. Además, potenciará el dominio político de las normas jurídicas.

¿Cómo cambiar el régimen parlamentario peruano?

Los instrumentos normativos del país establecen que la forma de cambiar el régimen parlamentario en el Perú, es a través de una reforma constitucional, en ese sentido la iniciativa de reforma constitucional le corresponde al presidente de la república, a los congresistas y a los ciudadanos. Al respecto, el artículo 206° de la constitución peruana, establece que toda reforma constitucional deberá ser aprobada por el congreso de la república con mayoría absoluta de sus miembros y ratificada a través de un referéndum.

Antecedentes Históricos del Sistema Bicameral

Romero (2019) nos hizo un recuento de que el sistema bicameral se originó en el Reino Unido, cuyo parlamento se encontraba compuesto por dos cámaras el de los Lores (que representaba a la nobleza y a la alta sociedad) y la cámara de los Comunes (que en un inicio representó a la burguesía, pero a partir de 1832 su representatividad se amplió a la población). También, manifestó que el bicameralismo en España se dio durante el siglo XIX a raíz de la presencia de regímenes doctrinales, llamados también orleanistas o de monarquía constitucional pura, siendo la finalidad de la bicameralidad permitir que el Senado haga frente al congreso de diputados de posibles excesos.

Por su parte Álvarez y Ugaz (2018) analizaron la postura institucional del congreso de la república en el sistema constitucional peruano, pasando por explicar el funcionamiento de la democracia representativa y las principales características en los procedimientos de representación unicameral y bicameral del parlamento peruano. El rol constitucional del Congreso de la República del Perú, según el artículo 43° de la Constitución Política es ser garante y defensor de la democracia representativa, en ese sentido,

constituye en un espacio ideal para el proceso deliberativo. También destacó que el modelo de gestión unicameral del actual congreso de la república no contribuyó a mejorar la democracia representativa y resaltan como una opción muy necesaria el retorno a la organización bicameral para recuperar la representatividad y la eficiencia institucional. En ese mismo sentido, Gamper (2018) indicó que las segundas cámaras territoriales pueden fortalecer los valores constitucionales no territoriales, como la separación de poderes, democracia multinivel o consociacionalismo. Por su parte las segundas cámaras elitarias, son propias de las instituciones democráticas.

Por otro lado, López (2018) mencionó que la constitución española define al senado como cámara de representación territorial, es decir, el senado representa a las provincias, pero no a las comunidades autónomas. Define al senado como una cámara de ‘pensamiento sobrio’, subyugada a la cámara baja, pues en caso de desacuerdo es esta la que toma la decisión. Sus competencias específicas son nulas principalmente en materia de autonomía soberana. Sin embargo, se pretende darle importancia en este ámbito a través de la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas.

Por otro lado, Russell (2018) indicó que en un parlamento bicameral las segundas cámaras en realidad cumplen una función territorial dependiente de sus competencias, procedimientos y composición. Existen naciones donde esta cámara superior está orientada a actuar como foros territoriales que las fusiona; por ejemplo, tenemos a Canadá, España y Australia. Ante lo expuesto, las cámaras se pueden modificar al igual que sus procedimientos de debate y toma de decisiones. Las agrupaciones parlamentarias, grupos o partidos políticos o comités ejercen una autoridad más o menos formal o informal (Congleton, 2018)

Línea histórica de la bicameralidad y unicameralidad en el Perú

En el Perú, el origen del sistema bicameral o unicameral se pueden encontrar en nuestra

historia para el presente trabajo hemos considerado los aspectos fundamentales de origen ideológico, así como el empleo práctico de las mismas. La importancia del parlamento requiere de un análisis con el propósito de conducir sus objetivos tanto políticos como institucionales. Asimismo, se debe indicar que a lo largo de nuestra historia parlamentaria la valoración se realiza en una misma realidad en un entorno temporal y particular con el objeto de tender un panorama político y constitucional autónomo y diferente al contexto evaluado (Bermúdez, 2020). La historia nos deja la siguiente línea de tiempo de las reformas congresales:

Figura 1

Línea histórica de los modelos de los sistemas parlamentarios en el Perú.



Nota: Se presenta de manera comparativa los diferentes modelos de los sistemas parlamentarios contemplados en las Constituciones Políticas de los años 1823 a 1993. Tomado de (Cevallos 2018, pp. 5-6) “Antecedentes históricos y normativos del bicameralismo en el Perú y la legislación comparada”

Al respecto, Cevallos (2018) manifestó que el Perú es un país con un gran número de constituciones, pero con poca constitucionalidad, la organización congresal no ha mantenido uniformidad a lo largo del tiempo, primando las formas de unicameralidad o bicameralidad con excepción de la tricameralidad. Se define la tricameralidad, como un diferenciador porque consta de tres cámaras parlamentarias donde una asume funciones de garante para el cumplimiento de ciertas normas y control de las otras dos cámaras. Cito el caso de los parlamentos estamentales y el directorio Francés (Mantilla, 2018). Además, para los autores Bullard, Iñiguez y López (2019) la legitimidad, así como la representatividad fueron considerados componentes importantes

en el congreso porque sin ellos es imposible que cualquiera de los sistemas ejerza sus funciones, debido a que no podrán darle el interés real a los sectores sociales y realizar acuerdos referentes a temas nacionales. Por ello, fue importante mejorar las funciones de manera eficiente, también las atribuciones que le corresponden al legislativo, lo cual aseguró el funcionamiento de un congreso democrático.

Los argumentos para retornar a la bicameralidad conllevan a la necesidad de mayor reflexión, que permita un adecuado cumplimiento de la función legislativa, en ese sentido Almenara, Castro, Galluccio, Mavila, Parodi y Oporto (2002) mencionaron que instaurar un régimen de unicameralismo imperfecto, con una cámara parlamentaria que desempeña las funciones de parlamento, pero no de forma integral, porque de manera simultánea existe un órgano en el parlamento que trabaja como una segunda cámara en pequeño (comisiones), por lo cual la aprobación de leyes se realizan de manera rápida sin una revisión adecuada, pero es preocupante que se opte por un bicameralismo con dos cámaras en donde una desempeñe funciones políticas del parlamento y la otra cámara más deliberativa y técnica, la cual no ha funcionado como se esperaba creando demora en la aprobación de leyes en muchos casos. Torres (2018), nos dice que, si analizamos la función de control político, la unicameralidad y la bicameralidad se encuentran en las mismas condiciones. Porque en ambas existen mecanismos de control político que deben ser utilizados para vigilar el accionar del poder ejecutivo, aunque la experiencia reciente indica que para ejercer control político es mejor un congreso unicameral. Por otro lado, el parlamentario Flores -Araoz, opina que las cámaras deben tener diferente visión, la cámara de diputados tendría una visión local, mientras el senado tendría una visión integradora de esta manera las leyes serían revisadas, reflexionadas para luego ser aprobadas o rechazadas.

La disyuntiva entre bicameralismo y unicameralismo que se manifestó en el Congreso peruano, los defensores del bicameralismo señalaron que el Senado actuaría como una cámara de contención frente a los juicios más

radicalizados puedan emerger del parlamento, conformado por los jóvenes diputados y, por tanto, poco reflexivos. La propuesta de edad se basa en garantizar un criterio más responsable y prudente. (Fernández, 2020)

En el desarrollo de la presente investigación se recurrieron a diversas fuentes documentales, realizando una revisión bibliografía descriptiva respecto a las aproximaciones teóricas sobre el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo, y encontrar explicaciones sobre los procedimientos de representación unicameral y bicameral del parlamento peruano. Se indagó en diversas plataformas virtuales de rigor académico, como: (a) fuentes primarias, revistas indexadas, libros, periódicos, documentos oficiales de las entidades gubernamentales y del sector público, informes técnicos, normas técnicas, entre otros similares; (b) fuentes secundarias, páginas web de instituciones gubernamentales, universidades, entidades no gubernamentales (públicas, privadas e internacionales; y (c) fuentes terciarias, mediante la visualización de videos de entrevistas a personalidades expertas o involucradas directamente al tema.

El presente artículo es una construcción de datos relacionados a la bicameralidad y unicameralidad que busca generar una toma de conciencia en la decisión de la elección sobre la estructura parlamentaria más adecuada para nuestra comunidad. Más que una búsqueda de información se pretendió analizar el contexto de ambos modelos legislativos tomando en cuenta que la legislación constitucional nos proporcionó una tendencia democrática en ocuparnos de la autonomía del congreso como un requisito que resguarda la soberanía del poder ejecutivo. El dilema entre bicameralismo y unicameralismo, en el caso del Perú, desemboca a favor del retorno a la bicameralidad del congreso para tener mayor representatividad en el legislativo, sus funciones se amplían y se limitan a revisar o aprobar de manera individual normas o proyectos debiendo ser por consenso de ambas cámaras (Álvarez y Ugaz, 2018); es decir, la balanza se inclinó a favor de esta estructura parlamentaria, debido a diferentes factores como: la geografía del país, su demografía y distribución territorial, y una larga

historia republicana. La cronología estructural parlamentaria de nuestro congreso realizado por Romero (2018), sostuvo que el nexo existente con nuestra realidad referente al conflicto de soberanía, el tipo de sufragio y los diferentes modelos de gobierno centralista, descentralizado o de representación se da en la actualidad. Expuso, también, sobre una bicameralidad equilibrada a través del senado que permitirá regular en caso sea necesario a los diputados; sin embargo, esta situación trae atrasos en la promulgación de normas. Esta postura coincide con Gamper (2018) quien propuso el fortalecimiento de las segundas cámaras (Senadores) pues permiten instituciones democráticas, sin embargo en la praxis la disfuncionalidad de las mismas mostraron características imperfectas a partir de ello nació la necesidad de que a través del cambio de normas o replanteamientos de funciones esta segunda cámara se fortalezca, sea eficiente y eficaz.

A partir de este análisis se infirió que ambos modelos tienen funciones marcadas en beneficio de la comunidad. Por un lado, la unicameralidad benefició a nuestro parlamento en la promulgación de leyes con mayor rapidez y en la reducción de los gastos públicos, esta estructura evitaría el enfrentamiento entre las cámaras. Por otro lado, la bicameralidad evitó dilataciones y confrontaciones en la promulgación de leyes, además, se conformó por miembros con requisitos académico, técnicos y judiciales establecidos. En lo que corresponde al proceso de elaboración, revisión, discusión y promulgación de leyes, la bicameralidad conlleva a una formulación de leyes más técnicas, académicas y viables para la sociedad.

Conclusiones

En el contexto actual, una diversidad de argumentos de diferente singularidad expone los beneficios institucionales y pragmáticos de la bicameralidad y unicameralidad para abordar las formas del estado, gobierno, sistema electoral, así como agregar el sistema de partidos en búsqueda de la viabilidad política, organizacional e institucional. Por lo tanto, el sistema electoral y el sistema de partidos son los marcos que

deben estudiar esta viabilidad como una opción bicameral frente a la unicameral que actualmente esté vigente en nuestro país; ya que, un parlamento bicameral permitirá que las leyes sean tratadas con más rigurosidad técnica y consistente, pues las leyes serán revisadas, en primera instancia, por una cámara previsor y, luego, por la cámara con integrantes que cumplan ciertos requisitos jurídicos, políticos y técnicos. Sin embargo, un parlamento unicameral legisla de manera más directa y rápida ante la acción tardía del poder ejecutivo en la promulgación de leyes o normas careciendo de un respaldo riguroso en su proceso de aprobación. Por consiguiente, transitar de una estructura unicameral a la bicameral en el Perú simboliza una reestructuración legislativa en la Constitución actual, teniendo en consideración las reformas emprendidas en temas de modernización del Estado y la Descentralización, además concertar, desde una perspectiva jurídica, la cantidad de miembros y las funciones de ambas cámaras. Cabe indicar que el parlamento debe diseñar un sistema de representación del pueblo con el propósito de crear una democracia auténtica en favor de una vida social para los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Almena H., F., Castro L., M., Galluccio, T. M., Mavila, R. L., Parodi S., J., & Porto U., J. (2002). Deconstruyendo la reforma constitucional. Análisis e implicancias. *Ius et veritas*(24), 346-377.
- Álvarez, E., & Ugaz, R. (2018). Reforma Política en la organización del Congreso de la República: ¿es necesario restituir el sistema bicameral en el congreso peruano? *VOX JURIS*, 1(35), 145-152.
- Anckar, D. (2018). Bicameralism, small states style. *Islands and Small States Institute*, 1(1), 55-68.
- Belser, E. (2018). The Swiss Ständerat: a Model of Perfect Bicameralism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 152-181. doi:10.2478/pof-2018-0021

- Benz, A. (2018). Shared Rule vs Self-Rule? Bicameralism, Power-Sharing and the 'Joint Decision Trap'. *Perspectives on Federalism*, 10, 30-48. doi:10.2478/pof2018-0015
- Bermúdez, M. (2020). El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opnión jurídica*, 145-150. doi:10.22395/ojum.v19n40a17
- Bernales, E. (2018). Comentarios académicos sobre bicameralidad unicameralidad en el parlamento peruano. *Reporte de investigación*, 28-54.
- Bullard, A. I. (2019). ¿Más de lo mismo? El retorno al congreso bicameral. *Ius Vet Veritas*(58), 158-169. doi:10.18800/iusetveritas.201901.009
- Cevallos, S., J. (2018). *Antecedentes histórico y normativos del bicameralismo en el Perú y legislación comparada*. Congreso de la República del Perú., Departamento de investigaciones y documentación parlamentaria. Lima: DDIDP. Recuperado el 13 de 01 de 2021, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D3C04979181C033C0525830B007284A0/\\$FILE/02-AntecedentesHist%C3%B3ricosyNormativosdelBicameralismo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D3C04979181C033C0525830B007284A0/$FILE/02-AntecedentesHist%C3%B3ricosyNormativosdelBicameralismo.pdf)
- Chirinos, M. P. (2015). La función de representación: nuevas perspectivas y estrategias. *Centro de capacitación y estudios parlamentarios*, 1-190.
- Congleton, R. (26 de April de 2018). Parliaments as Governmental Institutions. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, s/n. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.582
- Delledonne, G. (2018). Perfect and Imperfect Bicameralism: A Misleading distinction? *Perspectives on Federalism*, 10(2), 71-95. doi:10.2478/pof-2018-0017
- Fernández, M. (2020). Distinción y elitismo: ser parlamentario en Perú en la segunda mitad del siglo XIX. *Naveg@mérica*, 1-24.
- Gamper, A. (2018). Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction. *Perspectives on Federalism*, 10(2), I-IX. doi:10.2478/pof-2018-0013
- Giménez M, M. (2016). El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República. *Hispania*, 76(254), 751-788. doi:10.3989/hispania.2016.021
- Gonzales, F. N. (2016). Fundamentos jurídicos doctrinarios para retornar a la bicameralidad en el Perú. *Nous, Revista de Investigación Jurídica de Estudiante*, 69-82.
- Happacher, E. (2018). Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 134-151. doi:10.2478/pof-2018-0020
- Jarufe, J. (2020). Fundamentos en torno al unicemeralismo y bicameralismo: Realidad en países OCDE y de América Latina. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 1-6.
- Landa A., C. (2008). Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global. *Derechos & Sociedad*(31), 38-44. Recuperado el 13 de 01 de 2021, de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/issue/view/1370>
- Llauri, F. y. (2020). Acta de la vigésimo primera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento. *Acta de la vigésimo primera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento* (pág. 25). Lima: Congreso de la República.
- López, A. (2018). The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain: Bicameralism Revisited. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 238-267. doi:10.2478/pof-2018-0025

- Lynch, N. (2018). La crisis de representación en el Perú: razones de fondo. *OtraMirada*, s/n.
- Mantilla, A. (2018). La bicameralidad como propuesta para lograr mejores leyes. *SAPERE*, 92-105.
- Passaglia, P. (2018). Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 1-29. doi:10.2478/pof-2018-0014
- Ponce, R. C. (2015). Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú. *Lex*, 13(15), 10.21503/lex.v13i15.720. doi:10.21503
- Popelier, P. (2018). Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of multinational confederalism. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 215-237. doi:10.2478/pof-2018-0024
- Rizo, J. (2015). *Técnicas de investigación documental*. Managua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Rodríguez, R. (2000). El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional. *Isonomía*, (13), 191-204. Recuperado en 15 de abril de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182000000200191&lng=es&tlng=es.
- Romero D., D. (2019). Breve historia del bicameralismo-unicameralismo en España. *Revista hispanoamericana de Historia de las Ideas*(42), 261-270.
- Rubio, M. (2018). Comentarios académicos sobre bicameralidad unicameralidad en el parlamento peruano. *Reporte de investigación*, 4-27.
- Russell, M. (2018). Attempts to change the British House of Lords into a second chamber of the nations and regions: explaining a history if failes reforms. *Perspectives on Federalism*, 10(2), 268-299. doi:10.2478/pof-2018-0026
- Tapia R, R. (2018). Comentarios Académicos sobre Bicameralidad y Unicameralidad en el Parlamento Peruano. *Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria*, 1-84.
- Tatsiy, V. y. (2018). Bicameralism: European Tendencies and Perspectives for Ukraine. *Baltic Journal of European Studies*, 8(1), 101-122. doi:10.1515/bjes-2018-0007
- Tuesta, F. M. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario: Comisión de ALto Nivel para la Reforma*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Zaldívar, L. (2017). Los Sistemas de Gobierno Parlamentarios y SemiPresidenciales de Europa y el proyecto de régimen semipresidencial para Chile propuesto por los Senadores. *Biblioteca del Congreso Nacional*, 9-12.