

¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso?... reflexiones

Augusto Jesús Patrón Colunche

Magister PUCP - Ciencias Políticas

Mayor General FAP

La Bicameralidad, es un tema que siempre retorna a la agenda pública, no muy popular o de interés de la ciudadanía, pero de gran efecto en las esferas políticas y de Estado. La pregunta en cuestión es ¿si dos Cámaras Legislativas son el camino para lograr un mejor Congreso?, es una interrogante que vamos a responder.

En este ensayo, vamos a revisar, analizar, confrontar y establecer posturas sobre la Bicameralidad y su conveniencia o no, con la finalidad de establecer si realmente la adopción de esta forma de Congreso Bicameral mejorará la actividad legislativa en el Perú, para ello iniciaremos estableciendo definiciones de que es la Bicameralidad (**B.**) y su contraparte la Unicameralidad (**U.**), cual fue el génesis de ambas opciones, como proponen los expertos la clasificación del Bicameralismo y cuál es su composición, todo esto lo contrastaremos con nuestra realidad a fin de establecer que tipo de congreso tenemos actualmente.

Seguidamente, la historia debe revisarse como un acto de evaluación constante de lo que hicimos y que hemos logrado, es por ello que examinaremos las doce (12) constituciones políticas del Perú, a fin de poder establecer datos estadísticos que nos permitan realizar inferencias y posiciones sobre las características de las mismas, además de contrastar esta información con la realidad actua (Unicameral) y pasada (Bicameral), donde realizaremos interesantes reflexiones de cómo, la experiencia o conocimiento del ciudadano (población electoral) y nuestra clase política congresal sobre la B. es importante para una adecuada toma de decisiones o elección del modo de conformar nuestro Congreso.

A continuación, revisaremos otras realidades otras constituciones, con la finalidad de analizar cómo es el contexto internacional sobre el bicameralismo, y como este nos lleva a una interesante inferencia, sobre la opción de elegir el tipo de Poder Legislativo que se necesita; continuamos con el análisis de las posturas de distintos autores sobre los beneficios o perjuicios de la Unicameralidad o Bicameralidad, extrapolando los resultados del análisis a nuestra realidad pasada y reciente, con la finalidad de contar con mas argumentos que nos permitan responder adecuadamente la pregunta que versa en el título del presente ensayo.

No podemos dejar de analizar al detalle el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso sobre el proyecto de “Ley de Reforma Constitucional para restituir el senado y la Bicameralidad en el Poder Legislativo” presentada por la congresista Alva, base fundamental de las conclusiones finales de este ensayo, es en esta parte que buscaremos encontrar

la idea primigenia o argumento principal de esta comisión congresal, para presentar la propuesta de un modelo bicameral con el fin, según ellos, de mejorar la calidad de las leyes bajo un enfoque de reflexión mandatorio a través de la conformación de una segunda cámara revisora, así también, encontraremos en esta revisión del Dictamen, los fundamentos finales sobre si la Bicameralidad es el camino hacia un mejor Congreso.

Por todo ello los invito a revisar este ensayo, realizado bajo un enfoque político a luz de toda la información valiosa revisada, que estoy seguro incrementará el conocimiento del lector sobre la Bicameralidad y su conveniencia o no.

Que es la Bicameralidad, el término nos lleva a entender que se trata de una doble cámara, veamos que nos dice la Real Academia Española, el vocablo asociado es “bicameralismo o bicameral” ambos definidos de manera similar, el primero como “*Sistema parlamentario compuesto por dos cámaras legislativas*”¹ y el segundo como “*Dicho del poder legislativo de un país: Compuesto de dos cámaras*”², como se aprecia, la diferencia radica en que uno se refiere a un Sistema y el otro a un Poder, finalmente ambos conjugan que son dos cámaras que legislan, que establecen leyes; pues bien además revisemos que nos dicen otros autores al respecto.

Borja, al referirse al Bicameralismo lo define como:

“El sistema parlamentario en el cual el órgano legislativo está compuesto de dos cámaras: la de senadores y la de diputados. Ellas tienen sus propias competencias y trabajan por separado, pero se unen en sesión conjunta para tratar ciertos asuntos que la Constitución dispone que se resuelvan de mancomún...”

*“Detrás de esta estructura parlamentaria esta la teoría de que el sistema bicameral corresponde a la forma de Estado federal, cuyos intereses corporativos, pertenecientes a la circunscripciones territoriales autónomas en que se divide, están representados en la cámara alta o cámara del senado, mientras que los intereses del conglomerado social, como un todo, están presentes en la cámara baja o cámara de diputados; y que la cámara única – propia del sistema unicameral – corresponde a los Estados de estructura unitaria, en que no hay intereses corporativo – territoriales que defender y el Estado es una unidad jurídico-política.”*³

Como se puede colegir con claridad, según Borja (lo cual concuerdo), el Unicameralismo tiene su génesis en una Estado Único o Unitario⁴ (como lo es

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [08/06/2022].

² Ibid.

³ Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo I págs. 100, énfasis del autor del presente ensayo

⁴ Definido por Borja como “*El federalismo y el unitarismo son dos formas de organización estatal. ... En el Estado unitario el territorio forma una unidad, dividida tan solo con fines administrativos. Su gobierno central tiene, por medio del parlamento único, el monopolio de la creación de normas jurídicas que valen para todo su ámbito territorial, al tiempo que las funciones de administración y de la jurisdicción se realizan por órganos de dicho gobierno. No hay subsistemas regionales políticamente autónomos. Todas las facultades de decisión se concentran en los órganos centrales del gobierno y las autoridades*

el Perú según nuestra Constitución⁵⁾ donde existe un solo interés en común y no intereses corporativos típicos de un estado Federal⁶, por lo que, en base a esta definición, la opción del tipo de parlamento que debería contar nuestro Estado es el Unicameral, esto lo discutiremos más adelante.

Bobbio, define al Bicameralismo (**b.**) de esta manera:

"I. NOCIÓN. En el lenguaje común se suele unir el concepto de b. a la existencia de parlamentos constituidos por dos asambleas o cámaras (llamadas por ello "bicamerales") y distinguirlos por un lado del monocameralismo y por otro del pluricameralismo. Que respectivamente ser refieren a parlamentos formados por una única asamblea (monocamerales) y por más de dos asambleas (pluricamerales). ... la elección de un parlamento monocameral, bicameral o pluricameral se lleva a cabo (o fue llevado a cabo) con la mira de satisfacer exigencias concretas; en especial, para que estas exigencias resulten plenamente satisfechas y el b. se manifiesta como fenómeno dinámico no basta la mera existencia de dos cámaras; en cambio, sucede que sus voluntades confluyan en una sola.

(...)

... el b. se funda en el supuesto de la existencia de (por lo menos) dos cámaras parlamentarias, que constituyen, en sentido amplio, un parlamento (por lo menos) bicameral. Este Parlamento, por lo demás, en el desarrollo de sus funciones, no siempre se amolda a b. sin embargo, parece difícil concebir un Parlamento bicameral cuyas ramas no actúan nunca de concierto: la experiencia concreta, por el contrario, muestra que donde hay un parlamento bicameral el b. brota en una u otra forma; el problema se evita por ello al elegir el b. a aplicar.

(...)”⁷

Como apreciamos, Bobbio determina la posibilidad de contar con tres tipos de parlamentos unicameral o monocameral, bicameral y pluricameral, en ese sentido obra su definición, además de precisar finalmente, como Borja lo indica, que toda esta estructura de gobierno o en este caso particular de Parlamento, sea cual fuera apunta a legislar sobre intereses comunes y no individuales.

Bobbio además agrega una significativa clasificación del b., de la siguiente manera:

"(...)"

II. BICAMERALISMO PERFECTO O INTEGRAL Y BICAMERALISMO IMPERFECTO O LIMITADO. El b. se explica en su integridad tanto cuando al ejercer determinadas funciones las dos cámaras tienen poderes iguales como cuando los poderes, aunque diversos, son complementarios (esto sucede, por ejemplo, cuando

inferiores encargadas de ejecutarlas poseen poco radio de acción.” Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo I págs. 789, énfasis del autor del presente ensayo.

⁵ “*Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. ... Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes*”. Fuente: Congreso de la República del Perú. énfasis del autor del presente ensayo <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>.

⁶ Definido por Borja como “*Se forma bajo los principios del federalismo, o sea de la descentralización política. Su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobierna por su propia Constitución, leyes y autoridades, mientras que otras están sujetas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la Federación. ...”*”. Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo I págs. 778.

⁷ Bobbio, Matteucci y Pasquino- Diccionario de Política – 16ta Edición 2008 – Tomo I págs. 138-139

algunos países ambas cámaras participan en el procedimiento del impeachment: una cara baja expresa la acusación, y la otra – la alta – se constituye en Corte superior de justicia...). Este es el b. perfecto o integral, al que algunos consideran el único b. verdadero.

El Principio bicameral se manifiesta en forma atenuada cuando las dos cámaras tienen atribuciones parcialmente diferentes. Este, el b. imperfecto o limitado, es el que parte del supuesto de que por lo menos algunas de las funciones del parlamento – concretamente, la legislativa- se basan en la confluencia de las voluntades de asambleas, aun cuando luego una de ellas termine por prevalecer. En este último caso, la cámara que tiene poderes mas limitados debe ser capaz de manifestar una voluntad autónoma (a falta de la cual no se puede hablar ni siquiera de b. en forma atenuada). Esto significa en relación con las características estructurales de las dos asambleas, que la composición de una cámara no debe estar totalmente controlada y gobernada por la voluntad de la otra.”⁸

La clasificación de b. que nos presenta Bobbio, nos permitirá determinar de qué tipo han sido los Parlamentos en el Perú republicano y en otros Estados, con el propósito de evidenciar cual ha sido el sentir del constituyente en nuestro país y en algunos países del mundo, ya sea por la conformación de un b. perfecto (equilibrado en poderes) o un b. imperfecto (atribuciones parcialmente diferenciadas), con este análisis realizaremos un estudio de la propuesta de “Ley de Reforma Constitucional para restituir el senado y la B. en el Poder Legislativo” presentada por la congresista Alva⁹ y su respectivo dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso¹⁰, y en base a ello proponer algunas sugerencias sobre el tema de la pertinencia o no de una B..

Para un mejor entendimiento del b., revisemos cuales son los alcances de estas dos (02) cámaras que conforman el b., nos referimos a la cámara o asamblea de senadores (**CS**) y la cámara o asamblea de diputados (**CD**). Iniciemos con la primera, según Borja al describir a la CS o senado lo realiza mediante sus integrantes es decir los “senadores”, a quienes define como:

*“Es quien integra el senado, o sea la asamblea legislativa de un Estado. (...) Los legisladores se dividen en senadores y diputados. El legislador que pertenece a la cámara alta o cámara del senado en los congresos bicamerales se llama senador. La palabra proviene del latín *senatus* que en la antigua Roma era la asamblea de patricios que formaba el Consejo Supremo. Desde entonces se aplicó la palabra por analogía a las asambleas legislativas de los Estados formadas por personas calificadas. (...)*

Los senadores solo existen en las asambleas legislativas compuestas de dos cámaras: la del senado y de los diputados. La primera representa los intereses corporativos de cada una de las circunscripciones territoriales en que se divide el Estado y la segunda, los intereses del cuerpo social en su conjunto. Generalmente, entre los requisitos de elegibilidad de los senadores, se exige mayor edad que la de los diputados (por eso a la que estos integran se llama también cámara joven) y ser oriundo o estar avecindado en la provincia o distrito en que ha sido elegido.”¹¹

⁸ Ibid. pags. 139 y 140.

⁹ Proyecto de Ley N°2025/2021-CR, presentado el 13/05/2022. Fuente Congreso de la Republica del Perú. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2025>

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo I págs. 591 y 592

Como apreciamos, Borja nos encuadra en la definición primigenia del senador como un representante calificado y de mayor edad que su contraparte los diputados (miembros del CD), además delimita con claridad que estos senadores son elegidos para representar los intereses corporativos de cada división del Estado, lo que extrapolado a nuestra realidad, estos representan a cada región, es decir son elegidos mediante distrito electoral múltiple, tal como sucede en la elección vigente de nuestros congresistas. Ahora bien, veamos que nos dice de los miembros de la CD, es decir los diputados, los cuales define como:

“... En su acepción actual y genérica, el diputado es un representante elegido por el pueblo como miembro de una asamblea legislativa. El cuerpo colegiado del que forma parte se llama generalmente cámara de diputados o congreso. ... Los diputados suelen recibir diferentes nombres –representantes, parlamentarios, congresistas- pero eso no cambia la esencia de su función, que es la de representar los intereses populares en la asamblea legislativa.

En los sistemas bicamerales hay una cámara de senadores, cuyos miembros son elegidos en representación de las diferentes circunscripciones territoriales en que se divide administrativamente el Estado y cuyos intereses están obligados a defender; y una de diputados, elegida por el electorado nacional y cuyos miembros deben, por lo tanto, tener una visión global de los problemas del país puesto que representan a la sociedad en su conjunto y no a un determinado distrito o provincia. (...)"

En esta definición, Borja nos indica que en sistemas bicamerales los diputados representan a la totalidad de la sociedad, lo que traslado a nuestra realidad, es elegir a un diputado mediante el sistema de distrito electoral único, de la misma forma como se elige al presidente y vicepresidentes actualmente, es decir representan la voz de todo el Pueblo y no de una región o distrito (tal como lo realizan en la actualidad nuestros congresistas, que son elegidos bajo el sistema de distrito electoral múltiple).

Como se deduce Borja, define al senador como representante de una región o distrito (para un estado Único) o de un Estado miembro de una Federación (para un estado Federal), y los diputados como representantes de toda la población (en ambos tipos de estado Único o Federal), por lo que trasladando esta definición a nuestra realidad, el actual congreso peruano seria, bajo la definición de Borja en el extremo de la forma de representación o elección, un senado; empero, forzando la definición del actual congreso como un senado, este tendría obvias diferencias sustanciales, tales como: la edad (un congreso con notable presencia de menores de 40 años)¹², el nivel de calificación (un tema debatible por la forma de elegir a nuestros congresistas, pero necesario de ser analizado... se requiere subir la valla? – lo veremos más adelante), la experiencia (como consecuencia de mayor edad y calificación resaltante, esto sería otro tema en debate), la reelección congresal (fin contar con profesionales dedicados a la carrera parlamentaria, será posible?, lo revisaremos más adelante).

¹² <https://andina.pe/agencia/noticia-destacan-alta-participacion-menores-40-anos-nuevo-congreso-851089.aspx>

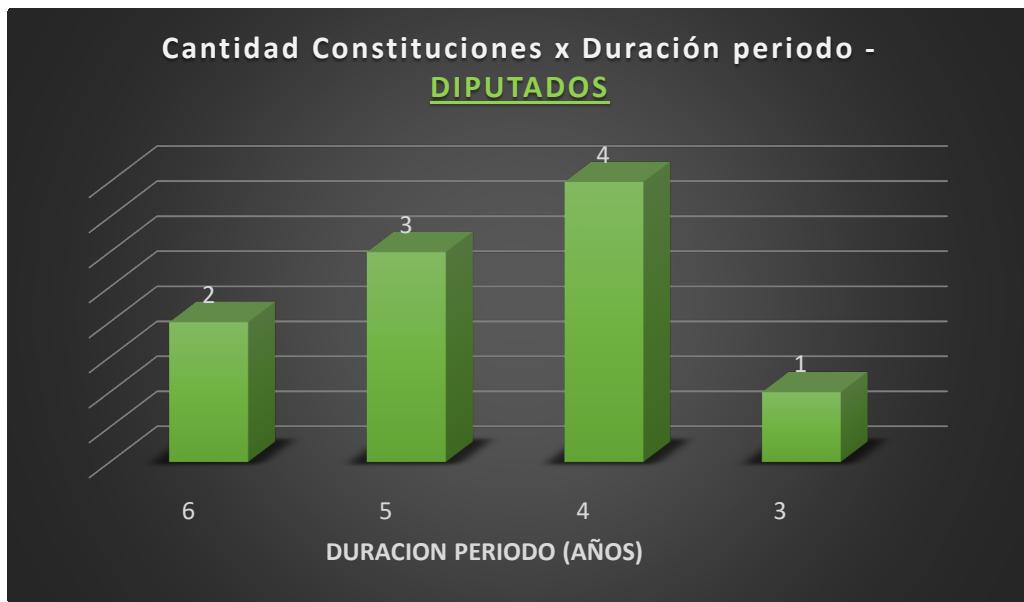
Es cierto que los miembros de un Parlamento, ya sea este unicameral o bicameral, son los representantes elegidos por el pueblo para detentar en ellos el Poder Constituido Legislativo o Poder Legislativo con el fin de velar por los intereses del Pueblo que los eligió (en el caso peruano mediante el sistema de distrito electoral múltiple, representan a una región o departamento), el tema es determinar qué cantidad de estos miembros son necesarios para efectivizar una adecuada representación (características sustancial de una forma de gobierno republicana, en donde los elegidos por el pueblo obran en su nombre, en este caso en temas legislativos y afines a este)¹³, esto lo analizaremos más adelante, sin embargo considero que debemos tomarlo en cuenta desde esta parte del ensayo.

Pues bien, en base a lo definido y propuesto por los autores antes citados, y a las consecuentes reflexiones efectuadas, hemos realizado el estudio de las doce (12) Constituciones del Perú (**CP**), a fin de poder establecer datos estadísticos que nos permitan realizar inferencias y posiciones sobre las características de las mismas, para tal efecto presentamos los siguientes gráficos, cuya data esta plasmada en la Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”, adjunta al final del presente ensayo:



Grafica N°1: "Cantidad de Constituciones comparada por la Duración del Periodo de la Cámara de Senadores". Fuente: Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”. / Elaboración Propia.

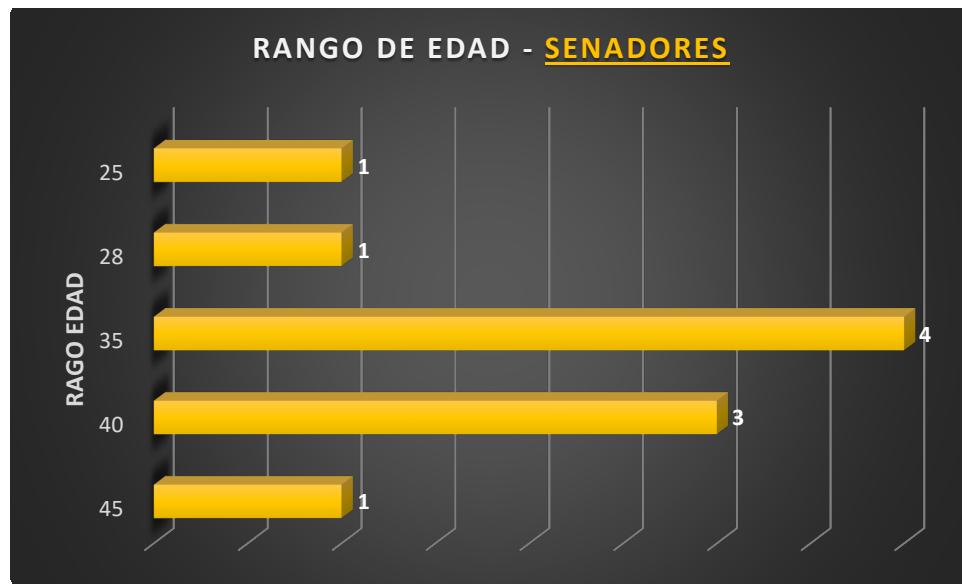
¹³ Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo II págs. 1709



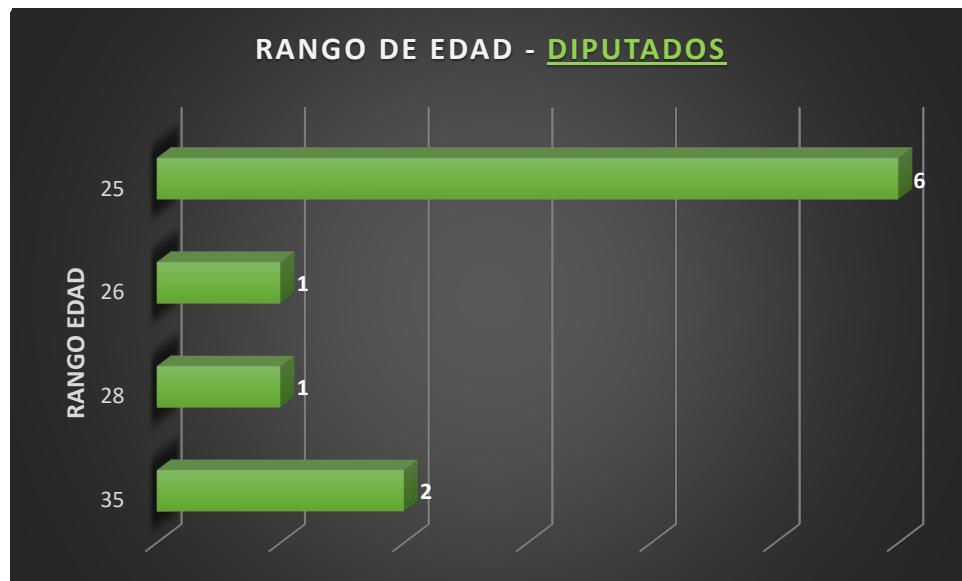
Grafica N°2: "Cantidad de Constituciones comparada por la Duración del Periodo de la Cámara de Diputados". Fuente: Tabla N° 1 "Resumen de Características de las Constituciones del Perú". / Elaboración Propia.

Como se aprecia en las Gráficas N°1 / N°2 y en la Tabla N°1, la dispersión de los años de duración de la CS es mayor a la CD, es decir el constituyente ha variado en mayor cantidad la duración de la CS, iniciando con un cantidad tres (03) veces mayor a la CD en la CP 1823, para luego equilibrarse en la misma cantidad de años a partir de la CP 1834¹⁴, que además el promedio de duración de la CS es de seis (06) años ligeramente superior a la CD cuyo promedio es de cinco (05) años, por lo que podemos inferir que el constituyente ha tratado finalmente de equilibrar la duración de ambas cámaras, por lo que continuar con dicha similitud de años de duración es congruente a nuestra historia parlamentaria. Asimismo, como se puede colegir, no se ha tomado en cuenta las CP 1967 y CP 1993 por ser ambas unicamarales cuya duración es de 4 y 5 años respectivamente, lo que es similar al promedio de duración de la CS y CD analizados en la gráfica en mención.

¹⁴ Cabe precisar que la CP 1839 había una diferencia de dos (02) años y en la CP 1933 la diferencia era de un (01) año.



Grafica N°3: “Rango de Edad mínimo para ser elegido Senador dispuesto en las Constituciones del Perú”. Fuente: Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”. / Elaboración Propia.



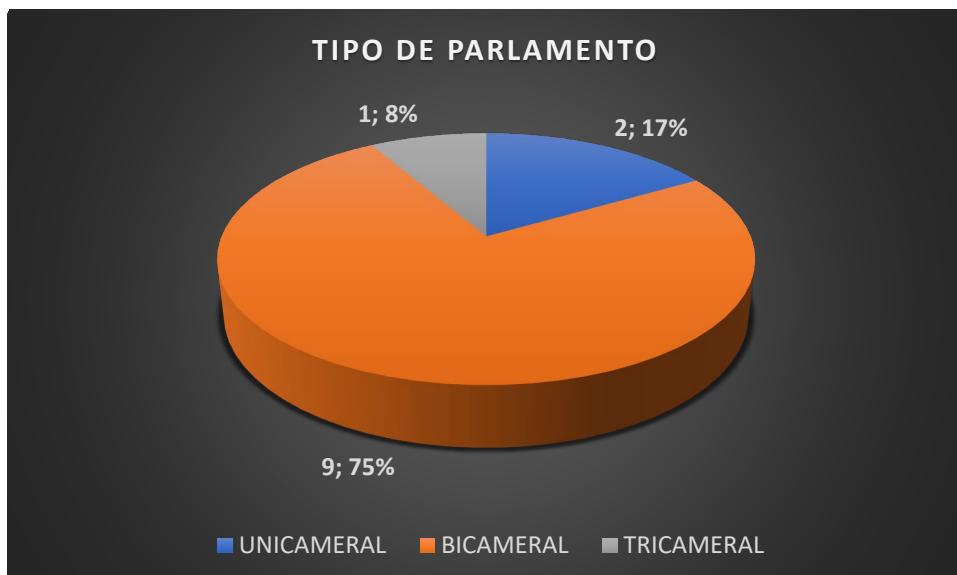
Grafica N°4 “Rango de Edad mínimo para ser elegido Diputado dispuesto en las Constituciones del Perú”. Fuente: Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”. / Elaboración Propia.

Como se observa en las Gráficas N°3 / N°4 y en la Tabla N°1, la dispersión de la edad mínima para ser elegido Senador (**S.**) es mayor a la edad prevista para ser elegido Diputado (**D.**), sin embargo, se colegie que el constituyente ha privilegiado una mayor edad en S. que en D., esto en busca de la ansiada experiencia o mejor calificación que debería contar la CS, además de corroborarse en vista que la edad promedio para ser elegido S. es de 37 años mayor a la de D. cuya edad promedio para ser electo es de 27 años. Por otro lado, se evidencia que la edad mínima más empleada para estar apto para ser S. es de 35 y 40 años, mientras que para ser D. la edad mínima seleccionada

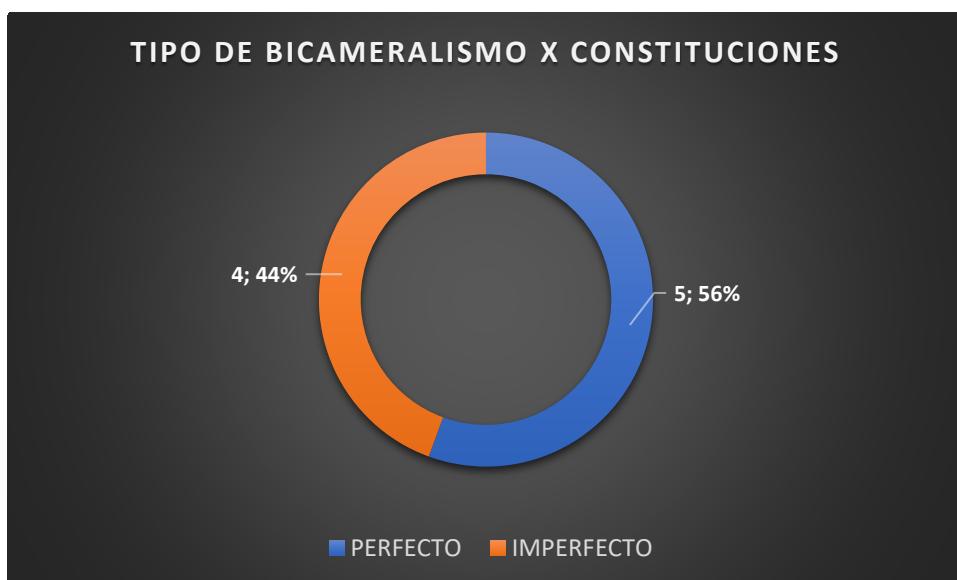
¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ... reflexiones

por el constituyente es abrumadoramente de 25 años. En tal sentido, podemos inferir que el rango de edad para estar hábil a S. es de 38 años y para D. es de 25 años, algo que tomaremos en cuenta para nuestro análisis, más adelante.

Además, podemos inferir con certeza en base a las gráficas precedentes y la Tabla N° 1 mencionada, que la historia de nuestro Parlamento ha incidido en contar con una símil duración entre ambas cámaras y ha privilegiado la mayor cantidad de años de los S. sobre los D.



Grafica N°5 “Tipo de Parlamento o Congreso según su conformación prevista en cada Constitución Política del Perú”. Fuente: Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”. / Elaboración Propia.



Grafica N°6 “Tipo de Bicameralismo de acuerdo con la clasificación Bobbio según cada Constitución Política del Perú”. Fuente: Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”. / Elaboración Propia.

En los gráficos N° 5 y N°6, se desprende que las CP han sido mayoritariamente bicamerales y tricamerales (CP 1826), y solo dos (02) de ellas han previsto un congreso unicameral, además que el tipo de Bicameralismo (según la clasificación de Bobbio) es casi equitativo entre b. perfecto (equilibrado en poderes) o un b. imperfecto (atribuciones parcialmente diferenciadas), en tal sentido, contar con un parlamento bicameral del tipo imperfecto sería razonable con la tradición parlamentaria del Perú.

Si bien es cierto que la B. en el Perú ha sido mayoritariamente seleccionada por el legislador para conformar un Parlamento, es recomendable analizar cuáles fueron las circunstancias generales de haber elegido ser un Congreso Unicameral, en particular la CP 1993, la cual fue ratificada por referéndum por el Soberano – el Pueblo, y nos rige hasta la fecha ya casi cerca de 30 años.

Sobre el particular, reafirmamos lo expresado en el Ensayo de mi autoría “La Asamblea Constituyente y La Constitución Política del Perú de 1993, en busca de alternativas de consenso.... Reflexiones”¹⁵, donde indicamos que el 5 de abril de 1993, el presidente Alberto Fujimori, realizó una serie de acciones que dieron como resultado, entre otros, el cierre del congreso, bajo a aquiescencia del Soberano / El Pueblo, sustentado estas acciones tal como lo menciona el Diario el Comercio¹⁶ bajo el siguiente argumento:

“A la inoperancia del Parlamento y corrupción del Poder Judicial se suma la evidente actitud obstrucciónista y conjura encubierta contra los esfuerzos del gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias (...) con el único interés de bloquear las medidas económicas que conduzcan al saneamiento de la situación de bancarrota que precisamente ellas dejaron”, dijo Fujimori aquella noche del 5 de abril”.

Además, que la ratificación de la CP 1993 tuvo un resultado no esperado por el gobierno de turno, en vista que fue con una mayoría simple y no abrumadora, como en aquellos tiempos se esperaba.

Como se observa la coyuntura de 1992 era muy especial, muy “*sui géneris*”, donde existía una aceptación popular sobre los hechos o afirmaciones que eran comunicadas por los medios y por el gobierno, con referencia al desarrollo de la labor del Parlamento Bicameral, el cual era tildado de obstrucciónista, lento en sus decisiones y que además, al no tener el gobierno mayoría en el congreso, este dificultaba en demasía (inferencia de la coyuntura 1992) las acciones propias del ejecutivo para llevar a cabo políticas de toda índole, principalmente las económicas.

Por qué traemos a colación esto, como veremos más adelante, los contrarios a la B. tienen argumentos que podríamos decir son similares a los ocurridos en 1992. Esto asociado a que según el JNE en la publicación “El Análisis del

¹⁵ <http://blog.pucp.edu.pe/blog/augustopatron/2022/06/03/la-asamblea-constituyente-y-la-constitucion-politica-del-peru-de-1993-en-busca-de-alternativas-de-consenso-reflexiones/>
<https://es.scribd.com/document/577563654/La-Asamblea-Constuyente-y-La-Constitucion-Politica-del-Peru-de-1993-en-busca-de-alternativas-de-consenso-Reflexiones>. pag 2 y 3.

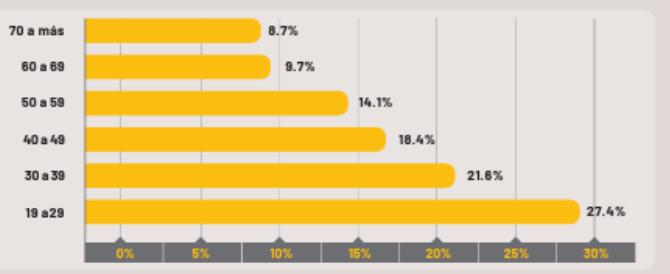
¹⁶ <https://elcomercio.pe/respuestas/que-sucedio-el-5-de-abril-de-1992-en-el-peru-autogolpe-alberto-fujimori-constitucion-de-1993-revtli-noticia/?ref=ecr>

¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ... reflexiones

Padrón Electoral ERM¹⁷ 2022¹⁸, nos presenta un gráfico que se adjunta a continuación (Figura 1), donde es evidente que la mayor cantidad de electores está concentrado entre los grupos etarios de 19 a 39 años (49%), es decir cuando la CP 1993 fue ratificada y se dispuso consecuentemente la U., este grupo eran infantes y en su gran mayoría no había nacido, por lo que jamás pudieron tener conciencia de cómo era un Parlamento Bicameral y como este iba a ser reemplazado por un Parlamento Unicameral, es más en la actualidad esta gran mayoría (49%) no tiene ni idea como era la coyuntura bicameral, solo tienen en su imaginario o experiencia, como se desenvuelve un congreso unicameral, que a luz de lo resaltado anteriormente y de las encuestas actuales, tiene un nivel de desaprobación del 80%¹⁹, por lo que es evidente que esta coyuntura (inversa a la de 1992 – desaprobación unicameral y no bicameral) sería el argumento necesario para la aprobación de la población electoral, de retornar a la B. o al menos a otro modelo de Parlamento.

Empero, no solo es el 49%, a esto se le debe agregar el grupo etario de 40 a 49 años²⁰ (jóvenes electores de 18 y 19 años en 1992, que representa una minoría en este grupo) quienes colegimos no tenían un conocimiento formado o maduro de cómo era la B. de 1980 a 1992, solo estimo que tenían en su conciencia lo que ahora sucede con el Congreso, una aceptación paupérrima del desempeño o labor congresal, lo que nos permite reafirmar, que la coyuntura de 1992 se ha extrapolado a nuestros días, es decir una conciencia negativa de la popularidad del Poder Legislativo, que será caldo de cultivo para una posible aceptación del Pueblo (población electoral) y la clase política, del retorno a B. o quizás a otro modelo de parlamento.

GRÁFICO 2. Porcentaje de electores, según grupo etario.



Fuente: Padrón electoral - DRET/JNE. Elaboración: Equipo de Investigación - DNEF/JNE.

Figura N°1 “GRÁFICO 2. Porcentaje de electores, según grupo etario.”²¹

Pero esto no queda ahí, en el año 2018, ¿hubo un intento de regresar a la B., que paso?, porque no se dio, en aquel entonces se convocó a referéndum (de acuerdo con lo estipulado en el art 206 CP 1993) con la finalidad de aceptar o no cuatro (04) modificaciones a la Constitución, siendo una de ellas el retorno a la B., la votación efectuada rechazo abrumadoramente esta opción (90.51% de los votos válidos por el NO)²². En la coyuntura de aquel entonces, el

¹⁷ Elecciones Regionales y Municipales ERM

¹⁸ https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b9530228-3daf-43c0-af8c-1ad4154e48a1.pdf

¹⁹ Estudio de Opinión Pública Junio 2022 – Datum Internacional – www.datum.com.pe. pág. 7

²⁰ Que sumaría a un 67.4% de la población electoral.

²¹ https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b9530228-3daf-43c0-af8c-1ad4154e48a1.pdf. pag 6

²² <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRR2V2018/Referendum/T>

presidente Vizcarra, luego de convocar a referéndum estas reformas constitucionales, abdico en apoyar la reforma que permitía regresar a la B., argumentando que la propuesta remitida por el ejecutivo había sido desnaturalizada por el legislativo, tal como lo informo en aquel entonces France 24 de la siguiente manera:

“(…)

Vizcarra llama a rechazar el Parlamento bicameral

A pesar de haber sido parte de su iniciativa, el mandatario peruano llamó al electorado a rechazar la propuesta de bicameralidad del Congreso por considerar que fue "desnaturalizada" cuando fue revisada por el Legislativo.

"Hoy convocamos a referéndum pero tenemos que decir cuál es nuestra posición política: no a la bicameralidad, estamos de acuerdo con ella, pero no tal y como hemos recibido el proyecto de reforma constitucional", dijo Vizcarra durante la promulgación del decreto.

Vizcarra señaló que tres de las propuestas presentadas no muestran cambios sustanciales como sí ocurre con el proyecto de bicameralidad. El jefe de Estado cuestionó que las modificaciones realizadas limitan la facultad constitucional del presidente para disolver la cámara si se niega la confianza a dos gabinetes de ministros durante su gestión.

"Es una forma de establecer el equilibrio de poderes", señaló Vizcarra.

Con EFE" ²³

Con este argumento, Vizcarra logro convencer al electorado, y vaya que lo convenció, como se indicó líneas atrás, el 90.51% apoyó la postura presidencial, la cuestión es porque fue tan abrumadora, esbozemos algunas razones:

- Vizcarra gozaba de gran popularidad.
- Nuevamente el congreso era abiertamente impopular.
- La mayoría de la población (67.4%) no tenía conciencia de lo que era la B., suficiente razón para perder el interés sobre el tema, lo que, aunado a la percepción de la ineeficacia del congreso o mejor dicho de los congresistas, incrementaba ese desinterés.

Los dos primeros puntos se corroboran, con los resultados de las encuestas de opinión de aquel entonces por ipsos²⁴, donde el presidente Vizcarra contaba con el 61% de aprobación y el Congreso 77% de desaprobación. No obstante, la última razón, desde mi punto de vista, es la base de las otras dos; una expresión resume esta posición *“como vas a elegir sobre algo que no conoces o al menos no has vivido o experimentado”*, solo se tiene la palabra del líder popular manifestando *“lo que vas a elegir está mal”*, situación que estimo no se podría extrapolar a nuestra realidad, por la evidente falta de liderazgo desde todos los frentes (legislativo y ejecutivo) percepción personalísima que espero compartan; todo lo expresado en este punto nos servirá de insumo para las próximas reflexiones, conclusiones y recomendaciones.

Es el momento de revisar otras realidades, otras constituciones, con la finalidad de analizar cómo es el contexto internacional sobre el b., para tal efecto hemos

²³ <https://www.france24.com/es/20181009-vizcarra-peru-referendo-reforma-constitucional>

²⁴ Opinión data – Resumen de encuestas a la opinión pública - Año 19, numero 235 – 14 de Octubre 2018. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-10/opinion_data_octubre_2018.pdf. pág. 2

**¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ...
reflexiones**

confeccionado el siguiente cuadro resumen con la información más relevante sobre el tema:

PAÍS	AÑO	ART	TIPO	TIPO b.	PERIODO	EDAD s.	EDAD d.	OBSERVACION
ECUADOR ²⁵	2008	118	Unicameral	--	04	--	18	La edad d. es la del asambleísta.
COLOMBIA ²⁶	1991	114	Bicameral	Perfecta	04/04	35	25	
COSTA RICA ²⁷	1949	105	Unicameral	--	04	--	21	
URUGUAY ²⁸	1967	84	Bicameral	Perfecta	05/05	30	25	
VENEZUELA ²⁹	1999	186	Unicameral	--	05	--	21	
CUBA ³⁰	1976	102	Unicameral	--	05	--	18	Poder absoluto, elige al Presidente.
CHILE ³¹	1980	46	Bicameral	Imperfecta	08/04	35	21	
GUATEMALA ³²	1985	157	Unicameral	--	04	--	18	No se determina con precisión la edad mínima para ser Diputado, se infiere 18 años (por ser la edad de ciudadanía)
EEUU ³³	1787	01	Bicameral	Imperfecta	06/02	30	25	
CHINA ³⁴	1982	25	Unicameral	--	06	--	23	Poder absoluto, elige al Presidente.

²⁵ <https://issuu.com/asambleaecuador/docs/reformaconstitucion2008-an>

²⁶ <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/COLOMBIA-Constitucion.pdf>

²⁷

<http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Costa%20Rica,Reglamento%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa.pdf>

²⁸ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

²⁹ http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php

³⁰ <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

³¹ https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf

³²

https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp_marcolegal/bases_legales/Constitucion_politica_de_la_republica_de_guatemala.pdf

³³

<https://www.archives.gov/espanol/constitucion#:~:text=UU.,tan%20iguales%20como%20sea%20posible.>

³⁴ https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_2038_2_28072005.htm

RUSIA ³⁵	1993	95	Bicameral	Imperfecta	--/05	--	21	Los miembros del CS o Consejo de la Federación son elegidos por la Duma de Estado, no se precisa el tiempo.
---------------------	------	----	-----------	------------	-------	----	----	---

Cuadro 1 “Cuadro resumen del Tipo de Parlamento de diversos países” / Fuente: Diversa – según citas presentadas / Elaboración Propia

Del cuadro precedente, inferimos que existe una ligera mayoría de Parlamentos unicamerales (54.5 % - 6 de 11), por lo que asumir que es el tipo de congreso más seleccionado por los distintos estados republicanos, es una afirmación que debe ir acompañada con un mayor estudio estadístico, no obstante, la elección del tipo de parlamento de las tres (03) potencias presentadas, indica que 2 de ellas son bicamerales (EEUU y Rusia) lo que nos evidencia que existe una mayoría contraria al resultado total analizado (11 países), por ello inferir que cualquier de las dos (02) opciones de tipo de Poder Legislativo está asociado a la realidad de cada país y a su cultura e historia política, una afirmación que es asentida por Bernales “... *En concreto, que el Parlamento sea unicameral o bicameral no es una cuestión de principio sino de convivencia política, de acuerdo a las características sociales y culturales de cada país. ...*”³⁶. El tema es seleccionar cual es la mejor opción para el Perú, quizás la revisión de nuestra historia ayude a elegir con sabiduría, espero que este ensayo nutra al decisor de información para realizar tan importante decisión.

En el siguiente cuadro resumimos las posturas de distintos autores sobre los beneficios o perjuicios de la Unicameralidad (**U.**) o Bicameralidad (**B.**), que luego pasaremos a reflexionar:

POSTURA	AUTOR	UNICAMERAL	BICAMERAL
BENEFICIOS	Borja³⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Empleado para Estados Unitarios. • Representación de todo el territorio como un Unidad. • Mas expeditivo en el proceso de legislación 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleado para estado Federales. • Filtran mejor el proceso de legislación - Cámara revisora. • Representación ampliada: <u>senadores</u>, representa intereses territoriales de cada estado miembro de la unión federal; y <u>diputados</u>, representan a la población nacional en su conjunto.

³⁵ http://www.asamblea.go.cr/sd/Documents/CEDIL/Dossier%2043-2018/43-Regimen%20Disciplinario%20Legislador/Europa%20II_C/Rusia_bi/constituci%C3%B3n/La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20Rusa.pdf

³⁶ Constitución de 1993 Análisis Comparado. Enrique Bernales Ballesteros Quinta Edición: Setiembre de 1999 Lima, Perú. pág. 425

³⁷ Rodrigo Borja – Enciclopedia de la Política Edición 2012 – Tomo I págs. 100, 101 y 102

**¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ...
reflexiones**

PERJUICIOS	Bobbio ³⁸	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos de ley se evalúan en comisiones - existencia de doble examen. Un solo órgano de consulta o control en temas legislativos o cuando existen controversias / crisis. 	<ul style="list-style-type: none"> Útil para estados descentralizados (una cámara representa al pueblo en su totalidad y la otra a los territorios que conforman el estado). Contribuyen al mejoramiento técnico de la legislación - doble examen de un proyecto de ley u otra acción propia del legislativo. Constituye una garantía para la solidez y estabilidad de la orientación política general. Permite un control más atento y minucioso del ejecutivo.
	Rubio ³⁹	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno unitario es alternativo al Federal / el gobierno unitario y gobierno centralizado no son la misma cosa. Es más eficiente y rápido que el sistema bicameral. Facilita el trabajo parlamentario estableciendo una relación fluida entre las comisiones y el pleno. - trabajo de comisiones es siempre requerido para funcionar adecuadamente. El trabajo en comisiones obliga a trabajar como equipos de personas - mejora el trabajo a realizar. Menor costo por menos representantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Una cámara controla a la otra y permite una mejor función legislativa del Congreso como conjunto. Conformada por políticos experimentados y mayores que dan una mayor estabilidad y sabiduría al trabajo parlamentario. Permite un doble sistema de representación del pueblo. Funciones diferenciadas que permiten que no sea un mismo pleno el que resuelva todos los asuntos competentes al Legislativo.
	Bernales ⁴⁰	<ul style="list-style-type: none"> Procesamiento de las deliberaciones más rápido que el parlamento bicameral. 	<ul style="list-style-type: none"> Doble reflexión. Carácter especializado de una de las cámaras. Criterios distintos pero complementarios de sus respectivas composiciones.
PERJUICIOS	Borja	<ul style="list-style-type: none"> Menos analítica para el trámite de leyes. Representación más acotada que la B.. 	<ul style="list-style-type: none"> Trámite engorroso para las diligencias de hacer leyes.
	Bobbio	<ul style="list-style-type: none"> No representa una forma más completa de las fuerzas políticas del país, es decir menor representación. 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de dos centros de control aumenta las ocasiones de crisis, y si hubiera mayoría en ambas cámaras la actividad del gobierno se hace imposible
	Rubio	<ul style="list-style-type: none"> Menor representación. 	<ul style="list-style-type: none"> Menos eficiente que el unicameralismo Demanda mayor gasto que su contraparte - unicameral.

³⁸ Bobbio, Matteucci y Pasquino- Diccionario de Política – 16ta Edición 2008 – Tomo I págs. 138-141

³⁹ Marcial Rubio Correa – Estudio de la Constitución Política del 1993 – Fondo Editorial PUCP 1999 –

Tomo 4 págs. 51- 57

⁴⁰ Constitución de 1993 Análisis Comparado. Enrique Bernales Ballesteros Quinta Edición: Setiembre de 1999 Lima, Perú. págs. 421 – 431.

Bernales	<ul style="list-style-type: none"> • La conveniencia de equilibrar los poderes en el seno del Legislativo a fin de evitar un régimen asambleísta. • Necesidad de contar con una Cámara de reflexión, fin evitar leyes precipitadas y poco meditadas. • Monopolización del funcionamiento del Parlamento o Congreso, por una sola fuerza política ya se de Gobierno o contraria a él, lo que sucedería ante este caso es un Parlamento obsecuente en exceso o desestabilizador del gobierno, es decir a favor o en contra del Gobierno de turno produciendo una sumisión del Ejecutivo al Congreso o viceversa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lentitud en los trámites legislativos.
-----------------	---	--

Cuadro 2 “Cuadro resumen de posturas diversas sobre beneficios o perjuicios de la Unicameralidad o Bicameralidad” / Fuente: Diversa – según citas presentadas / Elaboración Propia

Como podemos observar de las distintas posiciones de los autores, estamos en condiciones de inferir, que en el caso de la U., las posturas que expresan los beneficios se enmarcan básicamente en que esta posibilidad de Parlamento o Congreso, corresponde a un Gobierno Unitario, como es el nuestro, y que además se evidencia mayor celeridad en los trámites de la emisión o aprobación de leyes u otras gestiones propias de esta cámara, previendo que estas se realizan con mayor eficiencia, y que además el doble control o examen (a través del trabajo en comisiones congresales) permite contar con una calidad aceptable en el razonamiento y deliberación de las leyes o decisiones que realice este único congreso, considerando además que por esta razón al ser un solo órgano de control la posibilidad de llegar al consenso sería más viable que su contraparte bicameral; empero, los perjuicios son evidentemente contrarios a los beneficios, en el sentido que los autores precisan, que al ser una sola cámara, la capacidad analítica de sus decisiones y labor legislativa carece de un análisis adecuado, así también, al contar con menor cantidad de asambleístas o congresistas, esta mengua notoriamente la representación del Pueblo, es decir el soberano es menos representado que en un Parlamento bicameral, por otro parte, existe la posibilidad del monopolio del Congreso o Asamblea, lo cual llevaría según sea el caso – a favor o en contra del gobierno de turno – a dificultades en la gobernabilidad (monopolio del Ejecutivo o del Legislativo). Cabe indicar, que esta reflexión sobre la unicameralidad, es evidentemente reflejada en nuestra historia reciente Parlamentaria (últimos 30 años) donde se ha podido advertir con bastante claridad que han sucedido hechos similares (aprobación de leyes de manera célebre, dictadura de la mayoría – reduciendo la posibilidad de deliberar de la minoría, exceso de poder del voto ante dificultades o diferencias con el ejecutivo – censura de ministros, consejos de ministros y vacancia presidencial, sub representación – 130 congresistas no permiten una adecuada representación, entre otros hechos que requerían una investigación más detallada).

Con respecto a la B., las posturas de los autores son diversas, donde colegimos que con respecto a los Beneficios, todos se centran en la gran posibilidad de reflexión que se tendría con dos (02) cámaras, en vista que estarían conformadas por personal con reconocida experiencia (en lo que se refiere a la

¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ... reflexiones

cámara alta o de senadores), además en la mayor representación que encarna estas dos cámaras, al contrario de su contraparte unicameral, así también, la génesis de esta modalidad de parlamento bicameral está en los Estados Federales y es en ellos donde se crea esta posibilidad de doble representación, una estas cámaras está relacionada a los estados conformantes de la federación (Senado o Cámara Alta) y otra de toda la nación (Diputados o Cámara de representantes), dando además como consecuencia mayor representación, y la garantía para la solidez y estabilidad de la orientación política general. Por otro lado, los perjuicios son limitados, se fijan en la lentitud o ineficiencia de la deliberación y aprobación de leyes y decisiones propias de sistema legislativo, y que además al contar con dos órganos de control el ejecutivo tendrá mayor dificultad en encontrar consensos en busca de la gobernabilidad necesaria, toda vez que es posible que exista un monopolio de la mayoría, similar a la U., pero duplicado en dos cámaras, que haga ingobernable un Estado. Estas reflexiones, las podemos extrapolar a nuestra historia (no tan reciente) del parlamento, allá por 1980 a 1992, cuyos recuerdos son vagos para mi generación (1968), tal como hemos indicado anteriormente, la experiencia es muy limitada, más aun a las generaciones más jóvenes, empero, es un tema que debe analizarse con detenimiento, a fin de permitir tener información sobre el desempeño de aquel Parlamento Bicameral y así nutrir a las generaciones más jóvenes con data que les permita mejorar su conocimiento y contar con mejores elementos de juicio para una opinión argumentada de los beneficios y perjuicios de una B..

A la redacción de este ensayo, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, aprobó el proyecto de “Ley de Reforma Constitucional para restituir el senado y la B. en el Poder Legislativo” presentada por la congresista Alva⁴¹, cuyo dictamen en mayoría ha sido tramitado para su debate al Pleno del Congreso, del cual podemos realizar las siguientes inferencias.

Con respecto a las opiniones de expertos hemos preparado el siguiente cuadro resumen que, nos permitirá apreciar las ponencias sobre la B. de cada uno de ellos.

Nº	Experta (o)	Bicameral	Más Deliberación	Más Control	Mejorar Elección	Reelección	Mayor Representación	Renovación Parcial	Nombre Bicameral	Tipo elección Senado	Tipo elección Diputado	Pag
1	Milagros Campos	SI	SI	SI	NOP	SI	NOP	NOP	CONGRESO	NOP	NOP	12
2	Domingo Garcia B.	SI	NOP	NOP	NOP	SI	SI	NOP	CONGRESO	NOP	NOP	13
3	Francisco Eguiguren P.	SI	SI	SI	NOP	SI	NOP	SI	CONGRESO	Dist Elect. Único	Dist. Elect. Múltiple	16
4	Ernesto Alvarez M.	SI	NOP	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	Dist Elect. Único	D. Uninominal	21
5	Carlos Hakansson N	SI	SI	SI	SI	NOP	NOP	NO	NOP	Dist Elect. Único	D uninominal x regiones	22

⁴¹ Proyecto de Ley N°2025/2021-CR, presentado el 13/05/2022. Fuente Congreso de la Republica del Perú. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2025>

6	Natale Amprimo P	NO	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	24
7	Ernesto Blume F	SI	SI	NOP	SI	SI	SI	NOP	NOP	Dist Elect. Único	D. Uninomin al	26	
8	Jorge Caceres A.	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	29
9	Mario Arce E.	SI	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	30
10	Bejamin Carrasco del C.	SI	NOP	Dist Elect. Único y por regiones	NOP	31							
11	Oscar Urviola H.	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	32
12	Gonzalo Galvez Ch.	SI	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	Dist Elect. Único	D. uninomin al x proporcional a los habitantes	33	
13	Jose Luis Sardon de T,	SI	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	34
14	Guillermo Dulanto R.	SI	SI	NOP	NOP	NOP	35						
15	Carlos Hakansson N	SI	NOP	NOP	NOP	NOP	NOP	SI	NOP	Dist Elect. Único	Dist. Elect. Múltiple	36	

Cuadro 2 “Cuadro resumen sobre ponencias de Expertos consultados en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso”⁴² / Fuente: Diversa – según la página indicada en el cuadro / Elaboración Propia // Nota : NOP = No Opina

Como se observa, las ponencias de estos quince (15) expertos consultados, entre otros más, por la citada Comisión congresal, evidencia el consenso que existe para el apoyo de la vuelta a la B. en el Perú, solo una sola posición contraria la Dr. Natale Amprimo, quien apoya continuar con la U.. Por otro lado, las ponencias iniciales de los expertos (los primeros 3) marcaban un línea de respuesta que se fue diluyendo en las restantes presentaciones, toda vez que la gran mayoría de estas intervenciones no opinaban sobre temas relevantes sobre la B.: si esta “*per se*” permite mayor capacidad de deliberar, si mejora o existe mayor control, si es necesario una mejor elección de los S. y D., si mejora la representación, si es pertinente la renovación parcial y la reelección de los S. y D., si el nombre debe permanecer como en la actualidad – Congreso, posiciones que no fueron determinadas por la totalidad de los expertos, y cuya respuestas serán absueltas más adelante por autores entendidos en la materia consultados por la Comisión; empero si es posible determinar con ligera claridad, que la CD y CS debe ser elegida mediante Distrito Electoral Múltiple y Distrito Electoral Único respectivamente, con el fin de que exista una mejor representación.

⁴² <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2004>

El amplio dictamen (192 páginas), permite colegir que la principal razón de retornar a la B. es indubitablemente la baja capacidad de reflexión que existe en el actual Congreso Unicameral,

“...

De lo expuesto, queda claro que el actual sistema de producción de leyes está diseñado en un modelo unicameral, en donde el debate y votación en las comisiones, así como la doble votación de un dictamen en el Pleno del Congreso son los mecanismos de reflexión para la aprobación de leyes. No obstante, la experiencia ha demostrado que lamentablemente ha habido abusos tanto en la exoneración de pase a comisión de una iniciativa legislativa, así como la exoneración de segunda votación de un dictamen aprobado en el Pleno del Congreso, menoscabando las pocas garantías de reflexión para la creación de leyes que ostenta un sistema unicameral.

Esta situación nos ha llevado como Comisión de Constitución y Reglamento, a replantear el esquema del proceso legislativo por el bien del país, trayendo nuevamente al debate el regreso de la bicameralidad en el Perú. Y es que el sistema en mención permite la creación de un Senado que funge de un colegiado reflexivo, distinto a los miembros que componen la Cámara de Diputados, que tendría la obligación de revisar los dictámenes aprobados por la cámara baja, no habiendo la posibilidad de obviar un momento pausado para la meditación en la aprobación de leyes.

Es por ello, que esta comisión propone un modelo bicameral con el fin de mejorar la calidad de las leyes bajo un enfoque de reflexión obligatoria a través de una segunda cámara. ...

...”⁴³

De esta amplia conclusión, inferimos que no existe data que sustente la afirmación de “... la experiencia ha demostrado que lamentablemente ha habido abusos tanto en la exoneración de pase a comisión de una iniciativa legislativa, así como la exoneración de segunda votación de un dictamen aprobado en el Pleno del Congreso, menoscabando las pocas garantías de reflexión para la creación de leyes que ostenta un sistema unicameral....”⁴⁴, esta percepción que seguramente mas de uno (entendido en la materia o en análisis político o parlamentario o periodista político) podría estar de acuerdo, no obstante, de un “parecer” a una “opinión” existe una distancia amplia de empirismo, es decir se requiere información de ser posible estructurada (fechas, situaciones coyunturales, realidad política del momento, etc) que permita contrastar esta afirmación “ha habido abusos”, de no hacerlo caeríamos en lo que paso con el congreso Bicameral de 1992, que párrafos atrás hemos comentado.

Esta inferencia, es un defecto de este detallado Dictamen; por otro lado, la precipitada conclusión daría a los defensores de la U., una oportunidad de mejorar el reglamento del congreso sobre las exoneraciones de dictámenes en comisión, lo cual sería suficiente para subsanar esta crítica de irreflexión para la creación de leyes, y así continuar con este congreso único, evidentemente esta solución minimalista, no abarca todos los extremos que conlleva contar con un Congreso Bicameral, entendemos que existe muchas temáticas que incluyen la propuesta de tener doble cámara legislativa, como es la representación,

⁴³ Ibid, pag 158, énfasis realizado por el autor del presente ensayo

⁴⁴ Ibid., pag 158, énfasis realizado por el autor del presente ensayo.

situación analizada y debatida por expertos en la materia, que en su mayoría expresan la necesidad de incrementar la cantidad de congresistas y ven en la B. esa oportunidad, la cual ha sido tratada en varias páginas del Dictamen, incluyendo análisis comparado con otros congresos, que indudablemente corrobora el sentir de estos expertos, y donde la Comisión ha planteado, desde mi punto de vista, una iniciativa razonable, la de permitir que el número de D. sea incrementado por ley orgánica en relación al aumento de la población, una posición que de no ser aprobado la B., debe tomarse en cuenta para este Congreso Unicameral, lo que ulteriormente beneficiaría directamente a una mejora de la representación (*cuyo detalle debe ser analizado individualmente a fin de establecer con claridad, evidencia estadística y bajo una perspectiva sociológica, cual es la cantidad apropiada de congresistas que permita contar con una adecuada representación*); así como, la posibilidad de reelección de los S. y D., algo que a todas luces mejora la experiencia de los miembros del Poder Legislativo.

Además, en este Dictamen se ha desarrollado detalladamente los procedimientos y alcances de contar con dos Cámaras S. y D., indicando que este Congreso Bicameral es imperfecto (en palabras de Bobbio, mencionado en páginas anteriores, que determina atribuciones de las CD y CS parcialmente diferenciadas), además señala cuáles serían sus atribuciones, detallando su funcionamiento y alcances de sus facultades, temas que no entraremos en discusión, toda vez que estos procedimientos serían necesarios para la adecuada implementación de la B.; no obstante, algo relevante es la manera de ser elegidos los S. y D., tema que la propuesta deja en manos de la ley, sin embargo en mi opinión, por lo revisado hasta el momento de otros autores, es necesario que la futura CS y CD sea elegida por Distrito Electoral Único y Distrito Electoral Múltiple respectivamente, a razón que una cámara debe representar a toda la nación en conjunto (CS) y otra a las distintas circunscripciones o departamentos (CD), siendo congruente de cómo fue creada la B. (Estado Federal – Cámara Alta o Senado representa a los Estados y Cámara Baja representa a toda la población de la Federación), en nuestro caso sería la versión inversa.

Agregamos a este análisis del Dictamen, los requisitos para poder acceder a ser elegido ya sea S. o D., es evidente que la comisión, los expertos consultados y autores, concuerdan en la necesidad de diferenciarlos, los S. deben contar con reconocida experiencia y los D. únicamente tengan el derecho de sufragar, las edades son siempre discutibles pero aceptables, 35 años y 25 años respectivamente, esta propuesta es adecuada desde mi punto de vista, es notorio y palpable que la inexperiencia de un congresista eleva la posibilidad de tomar decisiones sin alguna noción fáctica o empírica de un tema en particular, claro que algunos indicaron que ellos cuentan con un grupo de asesores, que debería coadyuvar a la toma de decisiones sobre la pertinencia o no de una ley o decisión legislativa; empero, en el caso de no ser aprobado la B., sería adecuado debatir sobre el tema de los requisitos de los futuros congresistas, entendemos que al ser una sola cámara, es complejo realizar sesgos a los posibles candidatos, más aun como lo indica en el Dictamen, existe el compromiso internacional que limita la posibilidad de considerar alguna restricción o requisito especial para lograr ser elegido (Observación General

Nº25 de las Naciones Unidas – artículo 15)⁴⁵, el tema es que hacer, pues bien la necesidad de realizar una capacitación obligatoria antes de juramentar es quizás una posibilidad, otra sería la disponer vía reglamento del congreso que los congresistas cuenten con asesores con reconocida experiencia en temas relevantes (económica, gobernabilidad, política, seguridad, salud, educación, etc).

En el Dictamen se muestra una información relevante desde el punto de vista de análisis comparado, es decir la cantidad de países en el mundo que cuenta con Congresos o Parlamento o Asambleas Bicamerales y Unicamerales, la data es mayoritariamente a favor de la U. (de 193 países en el mundo 79 Bicamerales y 113 Unicamerales, 01 otra opción)⁴⁶, la pregunta para un futuro análisis comparado detallado ¡es por qué! esta mayoría, ensayo una respuesta, de lo que hemos podido revisar en este ensayo, el b. está siendo instrumentalizado básicamente como un ente revisor, de reflexión, que analiza en detalle una determinado proyecto de ley o decisión legislativa, dando como consecuencia lentitud en los acuerdos o deliberaciones, lo que además es susceptible a tener doble trabas en la gobernabilidad y en el logro de consensos, al tener dos entes de control o es decir dos cámaras, el ejecutivo debe duplicar el esfuerzo para lograr que se viabilicen sus proyectos o políticas, además está el tema económico, discutible por muchos pero en el imaginario popular es evidente que a mayor cantidad de representantes o congresistas mayor gasto, por lo que la opción de la U. es más célebre en sus decisiones, es más accesible para formar consensos y es menos onerosa por su composición.

En este orden de ideas, posiciones de distintos autores y reflexiones, arribamos a una serie de conclusiones que describimos a continuación; hemos revisado como la B. entendida como la conformación de un Parlamento o Congreso con dos cámaras legislativas, tiene su génesis en los Estados Federales, principalmente Estados Unidos, donde se conformaron dos cámaras la de Senadores (que representaba a los Estados que conformaban la Unión) y la de Representantes (que representaba a todo el pueblo de la Federación), mientras su contra parte el Unicameralismo está relacionado o tiene su aplicación a los Estados Unitarios (como el nuestro). Es decir si extrapolamos la iniciación del Bicameralismo, a nuestra coyuntura presente, afirmamos que nuestro actual congreso en el extremo de la forma de representación, es un senado, por su puesto guardando diferencias sustanciales, tales como: la edad (un congreso con notable presencia de menores de 40 años), el nivel de calificación (un tema debatible por la forma de elegir a nuestros congresistas, pero necesario de ser analizado en detalle), la experiencia (como consecuencia de mayor edad y calificación resaltante, otro tema para el debate), la reelección congresal (fin contar con profesionales dedicados a la carrera parlamentaria), tal como se aprecia existen marcadas diferencias de nuestro actual congreso unicameral con la idea primigenia de un senado, sin embargo, podríamos mejorar algunas de estas diferencias y así lograr elevar el nivel del congreso a un senado, es

⁴⁵ Ibid, pag. 131.

⁴⁶ <https://www.ipu.org/national-parliaments>

posible ello?, es lo mejor? o es necesario la conformación de dos cámaras?, daremos respuesta a ello en las siguientes líneas.

Para poder llegar a estas respuestas es necesario revisar como la historia de nuestro Parlamento ha evolucionado en su conformación, la cual ha sido mayoritariamente bicameral y tricameral (CP 1826), y solo dos (02) de ellas han previsto un congreso unicameral, además que el tipo de Bicameralismo (según la clasificación de Bobbio) es casi equitativo entre b. perfecto (equilibrado en poderes) o un b. imperfecto (atribuciones parcialmente diferenciadas), en tal sentido, la posibilidad de contar con un congreso bicameral del tipo imperfecto sería razonable con la tradición parlamentaria del Perú; además, en la historia parlamentaria, se ha incidido en contar con una similar duración entre ambas cámaras en promedio (CS seis (06) años y CD cinco (05) años), por lo que continuar con dicha similitud de años de duración es congruente a nuestra tradición congresal, por otro lado, se ha privilegiado la mayor edad de los S. sobre los D (S. de 38 años y D. de 25 años), lo cual debe tomarse en cuenta en la posible B..

Cuál es la experiencia que tiene el Pueblo (específicamente la población electoral) sobre un Congreso Bicameral, pues a la luz de los datos del JNE muy pobre, en vista que el 49% del padrón electoral está en el rango etario de 19 a 39 años, ellos en su mayoría eran infantes y otros ni siquiera habían nacido cuando existía CD y CS entre los años 1980 - 1992, que podríamos pedir sobre su percepción de la B., ninguna apreciación empírica o argumentada, más allá de lo que pudieran haber estudiado, leído y principalmente escuchado / visto (a través de los medios de comunicación y los expertos en el tema), ahora incrementemos otro grupo etario, los de 40 a 49 años (jóvenes de 18 y 19 años en 1992 donde se inició la era unicameral), el porcentaje de población electoral con poco o muy poco conocimiento de una CD y CS aumenta a 67.4%, por lo que la influencia de la situación actual del Congreso (desaprobación del 80% según Datum) es el fundamento o información que cuenta esta población electoral o clase política congresal (un congreso con notable presencia de menores de 40 años) para una posible aceptación o no del retorno a la B..

Pues bien, podríamos corroborar lo expresado el párrafo anterior, con lo sucedido en el gobierno de Vizcarra, donde se efectuó un referéndum (se realizaron 4 preguntas) siendo la 4ta pregunta referente al retorno de la B., habiendo esta sido rechazada abrumadoramente por la población electoral con un 90.5%, como sucedió esto?, quizás por la influencia del líder de aquel entonces Vizcarra (quien abiertamente rechazaba la modificación que realizó el congreso sobre esta iniciativa bicameral), esbozamos tres (03) posibles razones, la gran popularidad del presidente, la impopularidad del congreso, o que la mayoría de la población electoral (67.4%) no tiene conciencia sobre lo que era el retorno a la B.. No obstante, la última razón, desde mi punto de vista, es la base de las otras dos; una expresión resume esta posición “*como vas elegir sobre algo que no conoces o al menos no has vivido o experimentado*”, solo se tiene la palabra del líder popular manifestando “*lo que vas a elegir está mal*”, situación que estimo no se podría extrapolar a nuestra realidad, por la evidente falta de liderazgo desde todos los frentes (legislativo y ejecutivo), por lo que vislumbramos que la aprobación del Congreso Bicameral por parte población

electoral y la clase política congresal será un debate complejo, cuyo éxito es incierto.

Al revisar otras constituciones (11) observamos que una ligera mayoría de esta adopta la U. (54.5 % - 6 de 11), sin embargo dos (02) de las tres (03) potencias revisadas acogen la B. (EEUU y RUSIA), por ello cualquier de las dos (02) opciones de tipo de Poder Legislativo está asociado a la realidad de cada país y a su cultura e historia política, una afirmación que es asentida por Bernales "... *En concreto, que el Parlamento sea unicameral o bicameral no es una cuestión de principio sino de convivencia política, de acuerdo a las características sociales y culturales de cada país.*" .

Al revisar las posiciones de otros expertos sobre la B. y la U. (Borja, Bobbio, Rubio y Bernales), nos encontramos que en el caso de la U., los beneficios que encuentran estos autores se enmarcan básicamente, en que esta corresponde a un Gobierno Unitario (como es el nuestro), y que además se evidencia mayor celeridad en los trámites de la emisión o aprobación de leyes u otras gestiones propias de esta cámara, previendo que estas se realizan con mayor eficiencia, y que además el doble control o examen (deliberación previa en comisiones) permite contar con una calidad aceptable en el razonamiento y reflexión de las leyes o decisiones que realice este único congreso, considerando además que por esta razón al ser un solo órgano de control la posibilidad de llegar al consenso es más viable que su contraparte bicameral; empero, los perjuicios son evidentemente contrarios a los beneficios, en el sentido que los autores precisan, que al ser una sola cámara, la capacidad analítica de sus decisiones y labor legislativa carece de un análisis adecuado, así también, al contar con menor cantidad de asambleístas o congresistas, esta mengua notoriamente la representación del Pueblo, es decir el Soberano es menos representado que en un Parlamento bicameral, por otro parte, existe la posibilidad del monopolio del Congreso o Asamblea, lo cual conlleva según sea el caso – a favor o en contra del gobierno de turno – a dificultades en la gobernabilidad (monopolio del Ejecutivo o del Legislativo). Situación que es indudablemente manifestada en nuestra historia reciente Parlamentaria (últimos 30 años) donde se ha podido advertir con bastante claridad que han sucedido hechos similares (aprobación de leyes de manera célebre, dictadura de la mayoría – reduciendo la posibilidad de deliberar de la minoría, exceso de poder del voto ante dificultades o diferencias con el ejecutivo – censura de ministros, consejos de ministros y vacancia presidencial, sub representación – 130 congresistas no permiten una adecuada representación, entre otros hechos que requerían una investigación más detallada).

Con respecto a la B., las posturas de los autores son diversas, donde los Beneficios, se centran en la gran reflexión que se tiene con dos (02) cámaras, en vista que están conformadas por personal con reconocida experiencia (en lo que se refiere a la cámara alta o de senadores), además en la mayor representación que encarna estas dos cámaras, al contrario de su contraparte unicameral; así también, la génesis de esta modalidad está en los Estados Federales y es en ellos donde se crea esta doble representación, señalando que una de estas cámaras está relacionada a los estados conformantes de la federación (Senado o Cámara Alta) y otra de toda la nación (Diputados o Cámara de representantes),

dando además como consecuencia mayor representación, y la garantía para la solidez y estabilidad de la orientación política general.

Por otro lado, los perjuicios encontrados por estos autores son limitados, se fijan en la lentitud o inefficiencia de la deliberación y aprobación de leyes y decisiones propias de sistema legislativo, y que además al contar con dos órganos de control el ejecutivo asumen mayor dificultad en encontrar consensos en busca de la gobernabilidad necesaria, toda vez que es posible que exista un monopolio de la mayoría, similar a la U., pero duplicado en dos cámaras, que haga ingobernable un Estado. Este situación determinada por los expertos, la extrapolamos a nuestra historia (no tan reciente) del parlamento, allá por 1980 a 1992, cuyos recuerdos son vagos para mi generación (1968), tal como hemos indicado anteriormente, la experiencia es muy limitada, más aún a las generaciones más jóvenes, empero, es un tema que debe analizarse con detenimiento, a fin de permitir tener informacion sobre el desempeño de aquel Parlamento Bicameral y así nutrir a las generaciones más jóvenes con data que les permita mejorar su conocimiento y contar con mejores elementos de juicio para una opinión argumentada de los beneficios y perjuicios de una B..

Luego de revisar el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso sobre el proyecto de “Ley de Reforma Constitucional para restituir el senado y la B. en el Poder Legislativo” presentada por la congresista Alva, y de la amplia conclusión sobre la pertinencia de la B., establecemos que no existe data que sustente la afirmación de “... *la experiencia ha demostrado que lamentablemente ha habido abusos tanto en la exoneración de pase a comisión de una iniciativa legislativa, así como la exoneración de segunda votación de un dictamen aprobado en el Pleno del Congreso, menoscabando las pocas garantías de reflexión para la creación de leyes que ostenta un sistema unicameral...*”, esta percepción que seguramente más de uno (entendido en la materia o en análisis político o parlamentario o periodista político) estará de acuerdo, no obstante, de un “parecer” a una “opinión” existe la una distancia amplia de empirismo, es decir se requiere informacion de ser posible estructurada (fechas, situaciones coyunturales, realidad política del momento, etc.) que permita contrastar esta afirmación “*ha habido abusos*”, de no hacerlo caeríamos en lo que paso con el congreso Bicameral de 1992.

Además, el Dictamen determina la necesidad de contar con mayor representación, donde la Comisión ha planteado, desde mi punto de vista, una iniciativa razonable, la de permitir que el número de D. sea incrementado por ley orgánica en relacion al aumento de la población, una posición que de no ser aprobado la B., debe tomarse en cuenta para este Congreso Unicameral, lo que ulteriormente beneficiaría directamente a una mejora de la representación (*cuyo detalle debe ser analizado individualmente a fin de establecer con claridad, evidencia estadística y bajo una perspectiva sociológica, cual es la cantidad apropiada de congresistas que permita contar con una adecuada representación*); así como, la posibilidad de reelección de los S. y D., algo que a todas luces mejora la experiencia de los miembros del Poder Legislativo.

Por otro lado la Comisión congresal, con respecto a la manera de ser elegidos los S. y D., deja esto en manos de la ley, sin embargo en mi opinión, por lo revisado y analizado, es necesario que la futura CS y CD sea elegida por Distrito

Electoral Único y Distrito Electoral Múltiple respectivamente, a razón que una cámara debe representar a toda la nación en conjunto (CS) y otra a las distintas circunscripciones o departamentos (CD), siendo congruente de cómo fue creada la B. (Estado Federal – Cámara Alta o Senado representa a los Estados y Cámara Baja representa a toda la población de la Federación), en nuestro caso sería la versión inversa. Con respecto a la edad de los futuros S. y D. se determina 35 años y 25 años respectivamente, como lo indicamos anteriormente, esta propuesta es adecuada desde mi punto de vista, a razón de que ante la inexperiencia de algunos congresistas en la CD, esto se vería compensado con la experiencia (al menos es la propuesta) de la CS; de ser el caso, que la B. no se apruebe, es menester deliberar sobre el tema de los requisitos mínimos de los congresistas, un tema que a mi manera esta casi zanjado, por las restricciones que existen internacionalmente (Observación General N°25 de las Naciones Unidas – artículo 15) y que además no permitiría una adecuada representación más plural, no obstante es necesario debatir, la inclusión de una capacitación obligatoria detallada, antes de juramentar, sobre las labores congresales y los alcances de la misma, incluyendo además la disposición vía reglamento del congreso, que los congresistas cuenten con asesores con reconocida experiencia en temas relevantes (económica, gobernabilidad, política, seguridad, salud, educación, etc.), a fin de coadyuvar en la mayor reflexión en la formulación, debate y aprobación de leyes u otras decisiones legislativas.

En el análisis comparado que realiza la Comisión, se evidencia con meridiana claridad que los Estados Republicanos han optada mayoritariamente por la U. (lo que corrobora el resultado del análisis que realizamos en 11 constituciones de otros países), de este resultado concluimos que efectivamente la B., es instrumentalizada como un ente revisor, de reflexión, que ocasiona en gran medida lentitud en la toma de decisiones, es proclive a evitar consensos por la gran cantidad de representantes y dificultar al ejecutivo la obtención de acuerdos que viabilicen sus proyectos o políticas; por otra parte, la U., es más célere en sus decisiones y más accesible para formar consensos.

Finalmente “La elección de cuál es el mejor tipo de Parlamento, está en base a la identidad, historia y realidad de cada nación”, el Soberano debe elegir y no el Congreso, es imperativo someter la aprobación de este proyecto de Reforma Constitucional de regreso a la Bicameralidad a un referéndum. Sin embargo, el camino hacia un mejor Congreso, desde mi punto de vista y de acuerdo con la coyuntura actual, es mantener la U., la misma que debe ser reforzada en términos de representación, procedimiento de exoneración de comisiones, perfeccionamiento en el conocimiento de la actividad congresal y mejora en la contratación de asesores por congresista electo, con la finalidad de mejorar la capacidad de reflexión en las decisiones legislativas y así acrecentar la percepción del ciudadano de su Congreso.

AJPC

*¿La Bicameralidad... el camino hacia un mejor Congreso? ...
reflexiones.*

©Augusto Jesús Patrón Colunche, Junio 2022
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/augustopatron>

NUMERO	PERIODO	ARTICULO	S. EDAD	S. DURACION	D. EDAD	D. DURACION	C. EDAD	C. DURACION	VIGENCIA x años	UNICAMERAL	BICAMERAL	TIPO BICAMERALIDAD
1	1823	50	40	12	25	4	--	--	4	--	1	I
2	1826	27	35	8	25	4	--	--	2	--	1	(**)
3	1828	10	40	6	26	4	--	--	6	--	1	P
4	1834	10	40	4	25	4	--	--	3	--	1	I
5	1839	15	45	8	35	6	--	--	17	--	1	I
6	1856	43	28	3	28	3	--	--	5	--	1	P
7	1860	44	25	6	35	6	--	--	59	--	1	P
8	1867	45	--	--	--	--	21	4	1	1	--	--
9	1920	72	35	5	25	5	--	--	14	--	1	P
10	1933	89	35	6	25	5	--	--	48	--	1	I
11	1979	164	35	5	25	5	--	--	14	--	1	P
12	1993	90	--	--	--	--	25	5	30	1	--	--

Tabla N° 1 “Resumen de Características de las Constituciones del Perú”(*) – Fuente : Congreso de la República del Perú
<https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/constituciones-peru.htm> / Elaboración Propia.

(*) Descripción de la Tabla

Número: Numeración correlativa de las Constituciones

Período: Fecha de promulgación o ratificación de la Constitución (c.).

Artículo: Artículo de la c. citada, donde se dispone como está conformado el Parlamento o Congreso o Poder Legislativo.

S. Edad y D. Edad: Edad mínima considerada en la c. citada, para poder ser elegido Senador / Diputado (lo resaltado representa según su color: menor edad / mayor edad).

S. Duración y D. Duración: Duración prevista en la c. citada del Cámara del Senado / Diputados, en algunos casos se calcula a razón de la cantidad de renovación de los miembros de las cámaras (ya sean por tercios o mitades), para mayores detalles se sugiere consultar la pagina indicada en la fuente de la Tabla N°1.

Vigencia x años: Años de vigencia de la c. citada.

Unicameral y Bicameral: Según lo que dispone la c. citada, en el articulo indicado en la tabla.

Tipo de Bicameralidad: En base a la clasificación propuesta por Bobbio (Bicameralismo Perfecto -P o Imperfecto -I), se evalúa la c. citada y se selecciona a cuál corresponde P o I.

(**) La c. citada ha establecido la conformación del Parlamento en tres (03) cámaras, por lo que no es posible determinar a que clasificación pertenece, según lo definido por Bobbio.